

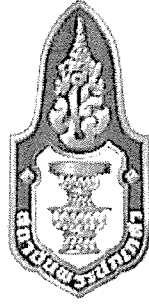
การบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ  
คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา  
พ.ศ. 2554 : ศึกษากรณีบทบัญญัติที่มีโทษจำคุกจะขัด  
หรือแย้งต่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2560 หรือไม่

นางสาววิลาวรรณ รำริน

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9  
สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2559

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



การบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภา  
ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 : ศึกษากรณีบทบัญญัติที่มีโทษจำคุกจะ  
ขัดหรือแย้งต่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560  
หรือไม่

โดย

นางสาววิลาวรรณ รำรื่น

รหัสประจำตัว 59-09-041

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ  
คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา  
พ.ศ. 2554: ศึกษากรณีบทบัญญัติที่มีโทษจำคุกจะขัด  
หรือแย้งต่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2560 หรือไม่

อาจารย์ที่ปรึกษา :

.....  
(อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :

.....  
(อาจารย์กิตติมา บุณนาค)

---

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง  
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9

.....  
(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

## บทคัดย่อ

ชื่อผู้จัดทำ : นางสาววิลาวรรณ ไร่รื่น นักศึกษาสถาบันพระปกเกล้า หลักสูตรการพัฒนา  
นักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9

ชื่อหัวข้อเอกสาร : การบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภา  
ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 : ศึกษากรณีบทบัญญัติที่มีโทษจำคุกจะขัด  
หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่

อาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์วิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : อาจารย์กิตติมา บุนนาค

การศึกษาเรื่อง “การบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภา  
ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 : ศึกษากรณีบทบัญญัติที่มีโทษจำคุกจะขัดหรือแย้งต่อ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่” มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหา  
ของการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา  
พ.ศ. 2554 โดยเฉพาะกรณีปัญหาของกฎหมายบางมาตราเฉพาะส่วนที่เป็นบทบัญญัติกำหนดโทษ  
ทางอาญาขึ้นจำคุกว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยเริ่มวิเคราะห์ปัญหาเรื่องสถานะและ  
การดำรงอยู่ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ทั้งฉบับก่อนว่า ยังมีผลใช้บังคับต่อไปหรือไม่ อย่างไร  
เพราะหากพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ทั้งฉบับได้สิ้นสุดลงไม่สามารถใช้บังคับต่อไปได้ ก็ไม่ต้อง  
วิเคราะห์บทบัญญัติบางมาตราเฉพาะส่วนที่เป็นบทบัญญัติกำหนดโทษดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้เป็น  
ข้อมูลในการชี้แจงให้แก่ผู้เกี่ยวข้องได้พิจารณาและตระหนักถึงปัญหาทั้งทางข้อเท็จจริงและข้อ  
กฎหมายที่อาจเกิดขึ้น หากการดำเนินงานของคณะกรรมการการยังปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ  
คำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ต่อไป

การศึกษาครั้งนี้ ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยศึกษางานวิจัย เอกสารทางวิชาการ  
ความเห็นทางกฎหมาย และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นสำคัญ

ผลการศึกษาสรุปสาระสำคัญได้ว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ทั้งฉบับ ยังมีผลใช้  
บังคับต่อไป เนื่องจากไม่มีเหตุแห่งการสิ้นสุดลงของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ทั้งโดยตรงและ  
โดยปริยาย แต่การที่จะอาศัยผลของการศึกษาที่ไม่พบเหตุแห่งการสิ้นสุดลงของพระราชบัญญัติ  
คำสั่งเรียก ฯ ฉบับนี้มาวินิจฉัยชี้ขาดว่า เมื่อพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ไม่มีเหตุแห่งการสิ้นสุดของ  
การบังคับใช้กฎหมายแล้ว บทกำหนดโทษทางอาญาจึงมีผลใช้บังคับต่อไป หาได้ไม่ เนื่องจากผล  
ของการศึกษานี้ เป็นเพียงความเห็นส่วนบุคคลซึ่งมิใช่องค์กรวินิจฉัยที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย  
อันจะทำให้มีผลผูกพันทางกฎหมายและเป็นที่ยุติ ซึ่งในการศึกษานี้พบว่า มีกรณีการสิ้นสุดลงของ  
บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

นอกเหนือจากการสิ้นสุดลงของกฎหมายโดยตรงและโดยปริยาย คือบทบัญญัติแห่งกฎหมายในพระราชบัญญัติบางมาตราจะสิ้นสุดลงอีกกรณีหนึ่ง เป็นกรณีที่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นก็ยังถือไม่ได้ว่า ความเห็นที่ปรากฏในการศึกษานี้เป็นที่ยุติแล้ว แม้ว่าผู้ศึกษาจะศึกษาเทียบเคียงกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องที่ใกล้เคียงกันแล้ว และเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ตาม ดังนั้น เมื่อยังไม่ปรากฏคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ในเรื่องดังกล่าวเป็นการเฉพาะ จึงยังชี้ขาดไม่ได้ ว่าบทกำหนดโทษของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ นี้ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม แม้ปัญหาของการศึกษานี้จะเป็นที่ยุติโดยเด็ดขาดว่า บทกำหนดโทษทางอาญาไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ปัญหาในทางปฏิบัติของการใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ในการดำเนินงานตามผลการศึกษานี้ ก็ยังคงมีอยู่ต่อไป เนื่องจาก พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ จัดได้ว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมือง โดยนักการเมืองอันปฏิเสธไม่ได้ว่าการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ดังกล่าว เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ซึ่งผู้ศึกษาสรุปว่า มาตรการบังคับโทษทางอาญาของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ เป็นบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับสภาพทางการเมืองของประเทศไทย เพราะอาจมีการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ทางการเมืองได้ นอกจากนี้ยังเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ฝ่ายบริหาร และโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนซึ่งเป็นเอกชนที่อาจถูกบังคับโทษตามพระราชบัญญัติโดยมีอัตราโทษเท่ากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งปัญหาทั้งหมดดังกล่าว เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะเป็นผู้ดำเนินการในฐานะเป็นฝ่ายเลขานุการผู้ปฏิบัติ ดังนั้น บทกำหนดโทษของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ จึงไม่เหมาะสมและหากมีการดำเนินการฟ้องคดีก็อาจเป็นเรื่องของทางการเมืองซึ่งไม่มีประโยชน์ต่อประชาชนเท่าที่ควร ทั้งยังเป็นภาระแก่ฝ่ายบริหารประชาชน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ นอกจากนี้ การตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ นี้ ถือได้ว่าเป็นการตรากฎหมายที่ซ้ำซ้อนกับข้อบังคับการประชุมสภา จึงเห็นว่าเป็นการตรากฎหมายที่ไม่จำเป็นและไม่มีความคุ้มค่า เพราะในอดีตที่ผ่านมาคณะกรรมการก็ได้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่โดยไม่มีพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ

สุดท้ายนี้ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลจากผลการศึกษานี้ ไปใช้ประโยชน์ในการชี้แจงให้ผู้เกี่ยวข้องทราบและพิจารณา โดยตระหนักถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้น เพื่อนำไปเป็นข้อมูลพื้นฐานในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ในอนาคตต่อไป โดยเฉพาะในกรณีของปัญหาว่าบทกำหนดโทษทางอาญาขึ้นจำคุกแก่ผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีทั้งข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชน สมควรจะคงไว้ต่อไป หรือปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสมกับสภาพทางการเมืองและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน โดยไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนโดยไม่สมควรหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ ได้เสนอแนวทางการแก้ไขหรือข้อเสนอแนะในบทที่ 6 ท้ายการศึกษานี้แล้ว

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาเรื่อง “การบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 : ศึกษากรณีบทบัญญัติที่มีโทษจำคุกจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่” ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้โดยได้รับความร่วมมือและได้รับแรงใจสนับสนุนจากเพื่อน ๆ โดยเฉพาะเพื่อนซึ่งเป็นนิสิตจากสำนักกรรมการ และสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ให้คำแนะนำต่าง ๆ และขอขอบคุณข้าราชการกลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการ 3 ที่คอยช่วยเหลือและให้กำลังใจในทุกเรื่อง และสนับสนุนในทุกด้าน และขอขอบคุณผู้บังคับบัญชาของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ให้โอกาสให้ได้เข้ารับการศึกษอบรมครั้งนี้ อีกทั้ง ขอขอบคุณผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสถาบันพระปกเกล้า ที่ให้คำแนะนำช่วยเหลือในการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9 ทำให้สามารถจัดทำเอกสารรายงานวิชาการได้สำเร็จ และท้ายที่สุดนี้ขอขอบพระคุณพ่อและแม่ที่ให้กำลังใจและอยู่เคียงข้างตลอดมา

นางสาววิลาวรรณ ร่ำริน  
นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง  
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9  
สถาบันพระปกเกล้า  
มิถุนายน 2560

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	3
1.4 วิธีดำเนินการศึกษา	3
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจเรียกของคณะกรรมการ	7
2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจเรียกของคณะกรรมการในประเทศไทย	7
2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจเรียกของคณะกรรมการต่างประเทศ	10
2.2 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ	14
2.3 หลักในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ	16
2.4 หลักการกำหนดโทษโดยกฎหมาย	19
2.5 หลักการตามรัฐธรรมนูญในการควบคุม มิให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ	19
2.6 แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดโทษทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ อย่างไร	20
บทที่ 3 วิธีการศึกษา	22
3.1 วิธีการศึกษา	22
3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล	22
3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล	23
บทที่ 4 การสิ้นสุดลงของการบังคับใช้กฎหมายประเภทพระราชบัญญัติ	24
4.1 คำว่า “กฎหมาย” ในรัฐธรรมนูญ หมายความว่าอย่างไร	24
4.2 การออกพระราชบัญญัติทั่วไป	25
4.2.1 พระราชบัญญัติทั่วไปที่ออกตามความของรัฐธรรมนูญ	26

4.2.2 พระราชบัญญัติทั่วไปที่ไม่ได้ออกตามความของรัฐธรรมนูญ	28
4.3 ลักษณะของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554	29
4.3.1 กฎหมายตามเนื้อความ	29
4.3.2 กฎหมายตามแบบพิธี	30
4.4 เหตุแห่งการสิ้นสุดลงของการบังคับใช้พระราชบัญญัติ และบทบัญญัติของพระราชบัญญัติบางมาตรา	30
4.4.1 การสิ้นสุดลงของกฎหมายโดยตรงและโดยปริยาย	31
4.4.2 การสิ้นสุดลงของกฎหมายโดยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ	32
บทที่ 5 วิเคราะห์ปัญหาสถานะและบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ที่มีการกำหนดโทษจำคุก จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่ และจะส่งผลกระทบต่อการใช้พระราชบัญญัติ ดังกล่าว อย่างไร	34
5.1 พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ทั้งฉบับ ยังมีผลใช้บังคับอยู่หรือไม่ อย่างไร	35
5.2 บทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เฉพาะมาตราที่กำหนดโทษ จำคุกขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่ อย่างไร	37
5.3 ผลการวิเคราะห์ปัญหากับวัตถุประสงค์ของการศึกษา	40
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	41
บรรณานุกรม	45
ภาคผนวก	47
ประวัติผู้ศึกษา	95

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2475 ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญหลายฉบับ แต่ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดบัญญัติให้มีการออกกฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียกเอกสาร หรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานเกี่ยวกับอำนาจในการตรวจสอบฝ่ายบริหารของคณะกรรมการการ จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติให้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว โดยบัญญัติความไว้ใน มาตรา 135 วรรคสอง ดังนี้

“คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คำสั่งเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี”

โดยผลของบทบัญญัติมาตรา 135 วรรคสอง ดังกล่าว รัฐสภาจึงตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ขึ้นใช้บังคับ โดยพระราชบัญญัตินี้ได้มีการกำหนดโทษจำคุกทั้งกรรมการผู้ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ดังความที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ดังนี้

มาตรา ๑๒ กรรมการผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๓ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย

มาตรา ๑๔ ผู้ใดส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการซึ่งกระทำการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๕ ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติการตามหน้าที่ของคณะกรรมการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ต่อมา เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลงยกเว้นความในหมวด 2 พระมหากษัตริย์ และได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งปัจจุบันได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับ กรณีการเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลของคณะกรรมการ แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยตัดสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคสอง ที่ได้บัญญัติรองรับให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ โดยให้มีสภาพบังคับแก่ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายออกไป จึงมีประเด็นปัญหาทางข้อกฎหมาย โดยเฉพาะปัญหาหลักว่า เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ตัดสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวออกไปแล้ว เนื้อหาของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ที่มีกำหนดโทษจำคุกจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่ นอกจากนี้ปัญหาหลักดังกล่าวแล้ว ยังมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า การยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ต่อไปหรือไม่ อย่างไร

นอกจากปัญหาทางข้อกฎหมายดังกล่าว ยังมีปัญหาเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติว่า เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกาศใช้บังคับแล้ว ย่อมมีผลกระทบต่อการดำเนินงานทั้งในส่วน of คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องว่าจะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ต่อไปหรือไม่ อย่างไร ในกรณีถ้าปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ต่อไป โดยเฉพาะในกรณีที่มีการดำเนินการฟ้องคดีทางอาญา ซึ่งผู้ถูกหมายเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ อาจต้องโทษจำคุก อาจเกิดปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับสภาพบังคับของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ที่กล่าวมาข้างต้นว่าบทกำหนดโทษจำคุกทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มิได้บัญญัติรับรองให้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งเรียก ฯ ให้มีสภาพบังคับเหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ย่อมเกิดปัญหาในการตีความกฎหมายว่าเป็นการปฏิบัติเกินขอบเขตของรัฐธรรมนูญหรือขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และในการดำเนินงานของคณะกรรมการการตรวจดเว้นหรือระงับการใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ดังกล่าว หรือไม่ อย่างไร

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นว่าพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ทั้งฉบับ และบทบัญญัติบางมาตราเฉพาะบทกำหนดโทษทางอาญา สามารถใช้บังคับต่อไปได้หรือไม่ เพียงใด

1.2.2 เพื่อเป็น ข้อมูล ในกรณี ที่อาจมีการตรากฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ขึ้นใหม่ทั้งฉบับหรือแก้ไขกฎหมายเดิม

1.2.3 เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นให้กับคณะกรรมการในการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลโดยไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

1.2.4 เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาให้กับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการชี้แจงต่อคณะกรรมการและหรือชี้แจงให้แก่บุคคลที่ได้รับคำสั่งเรียกให้ส่งเอกสารหรือมีคำสั่งเรียกมาให้ถ้อยคำและทราบถึงผลที่จะเกิดขึ้นหากปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จะมีผลเป็นอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาการดำรงอยู่และการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่ อย่างไร และจะใช้บังคับต่อไปได้หรือไม่ เพียงใด โดยเฉพาะในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีสภาพบังคับให้ลงโทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืน

## 1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้ใช้การศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) คือ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ด้วยการวิเคราะห์แนวคิด หลักการ และทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยจะทำการค้นคว้า รวบรวม และศึกษาจากตัวบทกฎหมาย บทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับ

หลักการความสิ้นสุดของกฎหมาย บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 มีข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาหากมีการตรากฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ขึ้นใหม่หรือแก้ไขกฎหมายเดิม

1.5.2 คณะกรรมการมีข้อมูล และหลักปฏิบัติในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

1.5.3 เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้อำนาจเรียกเอกสารและบุคคลในการดำเนินงานของคณะกรรมการเสนอแนะต่อคณะกรรมการในการปฏิบัติงานให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และชี้แจงให้บุคคลที่ถูกเรียกมาชี้แจงหรือให้ส่งเอกสารทราบถึงผลที่จะเกิดขึ้นหากปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะมีผลเป็นอย่างไร

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 : ศึกษากรณีบทบัญญัติที่มีโทษจำคุกจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่ เพื่อให้การศึกษานี้ นำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาและสรุปผลการศึกษาได้ตรงประเด็นของปัญหา ควรทราบประเด็นสำคัญที่เป็นทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เกี่ยวกับคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า

“มาตรา 135 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น ในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คำสั่งเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคสอง

ผลแห่งการบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว รัฐสภาจึงตรากฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งเรียก คือ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวอนูวัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่า “เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ คณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจออกคำสั่งเรียก เอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับซึ่งจะส่งผลดี ต่อการพิจารณาของคณะกรรมการทำให้มีประสิทธิภาพและได้รับข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนจึง จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” โดยเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของพระราชบัญญัติ ดังกล่าว คือ มีการกำหนดโทษจำคุกแก่กรรมการที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่และผู้ฝ่าฝืน หมายเรียกของคณะกรรมการ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ที่ถูกยกเลิกการบังคับใช้แล้ว ได้บัญญัติว่า “...ให้คำสั่งเรียกมีผลบังคับ ตามที่กฎหมายบัญญัติ...” แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ตัดข้อความ ดังกล่าวออกไป ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ความเป็น ดังนี้

“มาตรา 129 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็น คณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็น คณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา 137 เพื่อกระทำการพิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด

การกระทำการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาตามวรรคหนึ่งต้องเป็นเรื่อง ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา และหน้าที่และอำนาจตามที่ระบุไว้ในการตั้งคณะกรรมการก็ดี ในการดำเนินการของคณะกรรมการก็ดี ต้องไม่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน ในกรณีที่การกระทำการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาในเรื่องใดมีความเกี่ยวข้องกันให้เป็นหน้าที่ของ ประธานสภาที่จะต้องดำเนินการให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทุกชุดร่วมกันดำเนินการ

ในการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคล หรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่การเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตาม หน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละ ศาล และมีให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่ และอำนาจโดยตรงในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

ให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง หรือศึกษา ที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือ แสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก”

ด้วยประเด็นปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้ตัดสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคสอง ความว่า “...ให้คำสั่งเรียกมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ...” ซึ่งเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ให้มีสภาพบังคับโดยกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติดังกล่าวออกไป จึงเป็นที่มาของเรื่องที่ยกมานี้ ซึ่งผู้ศึกษาได้ศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่ใช้ในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

## 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจเรียกของคณะกรรมการ

### 2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจเรียกของคณะกรรมการในประเทศไทย

ในประเทศไทยอำนาจในการเรียกเอกสารหรือบุคคลใดมาชี้แจงต่อกรรมการ ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกือบทุกฉบับ อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏว่ามีการออกกฎหมายที่มีบทลงโทษต่อผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายไว้ หากจะมีก็เป็นแต่เพียงแนวความคิดที่เกิดขึ้นอยู่เนื่อง ๆ กล่าวคือ ในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2514 ได้มีความคิดของนายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติลงโทษผู้ไม่มาหรือไม่ยอมแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นหรือแถลงข้อเท็จจริงที่เป็นเท็จต่อคณะกรรมการของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณา และในปี พ.ศ. 2524 นายบุญเทียม เขมาภิรัตน์ นายสมัคร สุนทรเวช และนายอภิชัย ตังค์คณินาถ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดต่อคณะกรรมการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณา โดยมีเหตุผลเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการของรัฐสภา ได้เป็นไปโดยความสะดวกปราศจากอุปสรรค เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยกำหนดความผิดทางอาญาสำหรับผู้ที่ทราบคำสั่ง คำเชิญ หรือเรียกให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งของคณะกรรมการซึ่งกระทำตามหน้าที่แต่ไม่ปฏิบัติตาม โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติได้พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นส่วนใหญ่ว่าการที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลักการกำหนดความผิดทางอาญาสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำเชิญของคณะกรรมการ อาจมีผลกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพบุคคลภายนอกโดยเฉพาะเอกชน ในกรณีคณะกรรมการใช้อำนาจเกินขอบเขต การกำหนดโทษทางอาญาดังเป็นการกำหนดเกินเลยไปจากรัฐธรรมนูญ ส่วนข้าราชการก็อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหารอยู่แล้ว และหากคณะกรรมการไม่ได้รับความร่วมมือ ก็อาจใช้วิธีการอื่นตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ได้อยู่แล้ว เช่น การตั้งกระทู้ถาม การลงมติไม่ไว้วางใจ ที่ประชุมคณะกรรมการจึงได้มีมติไม่ให้  
คำรับรองร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป

แนวความคิดนี้ยังคงได้รับการผลักดันอยู่อย่างสม่ำเสมอในเวลาต่อมามีเห็น  
ได้จากความคิดริเริ่มของคณะกรรมการทหาร สถาผู้แทนราษฎร ที่จะให้มีการพิจารณาศึกษาเรื่อง  
อำนาจลงโทษบุคคลของรัฐสภาโดยได้มีการประชุมปรึกษาหารือระหว่างประธานคณะกรรมการ รอง  
ประธานคณะกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการของคณะกรรมการสามัญประจำสภา  
ผู้แทนราษฎรทุกคณะ ในวันที่ 21 ธันวาคม 2526 ซึ่งที่ประชุมดังกล่าวก็ได้พิจารณาถึงปัญหาการ  
เรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นและปัญหาการเรียกเอกสาร สรุปได้ว่า

#### ก. การเรียกบุคคลใด ๆ ควรแยกพิจารณาออกเป็น

(1) บุคคลใดภาคราชการ สำหรับบุคคลประเภทนี้จะเข้าราชการ ทั้ง  
ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ซึ่งหากคณะกรรมการได้เชิญบุคคลประเภทนี้มาชี้แจง  
แสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการ แล้วปฏิเสธหรือขัดขืนไม่ให้ความร่วมมือกับ  
คณะกรรมการตามคำเชิญ หรือบุคคลเหล่านี้มาตามคำเชิญแต่ไม่ยอมชี้แจง หรือไม่ยอมเปิดเผย  
ข้อความจริงหรือชี้แจงข้อความอันเป็นเท็จ ในขณะนั้นไม่มีบทบัญญัติหรือกฎหมายใดที่ได้อำนาจ  
ลงโทษบุคคลเหล่านี้

(2) บุคคลในภาคเอกชน สำหรับบุคคลประเภทนี้จะบุคคลธรรมดาซึ่ง  
ขณะนี้ไม่มีบทบัญญัติหรือกฎหมายใดที่ให้อำนาจลงโทษบุคคลประเภทนี้ การจะพิจารณากำหนด  
โทษกับบุคคลทั้งสองประเภทนี้ควรจะได้แยกประเภทออกจากกันซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าบุคคล  
ประเภทแรกนั้นสามารถกระทำได้สะดวกกว่า

#### ข. การเรียกเอกสาร ควรแยกพิจารณาออกเป็น

(1) เอกสารเปิดเผย ในกรณีที่เป็นเอกสารเปิดเผยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควร  
จะได้พิจารณาขอหมายเอกสารให้กับคณะกรรมการได้

(2) เอกสารลับ ในกรณีที่เป็นเอกสารลับฝ่ายบริหารควรจะได้พิจารณาขอ  
เอกสารบางอย่างถึงแม้จะเป็นเอกสารลับให้กับคณะกรรมการ เพื่อประกอบการพิจารณาให้มาก  
ขึ้น ทั้งนี้แล้วแต่ฝ่ายบริหารจะได้พิจารณาเห็นสมควร

ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517  
ด้วย

ค. การกำหนดโทษ เกี่ยวกับบทลงโทษบุคคลที่คณะกรรมการได้เชิญแล้ว  
ปฏิเสธหรือขัดขืนไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการนั้น ควรจะได้พิจารณาบทบัญญัติไว้ใน  
กฎหมายอื่นเพื่อรองรับซึ่งการจะบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นยังไม่ถูกต้องนัก เนื่องจาก  
ตามหลักกฎหมายสากลแล้วมักจะไม่มีบทลงโทษบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงควรพิจารณา  
เป็นดังนี้

(1) การบัญญัติความผิดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา สำหรับผู้ที่  
 คณะกรรมการได้เรียกหรือเชิญให้กระทำการหรือไม่กระทำการตาม  
 คำเชิญของคณะกรรมการและไม่ปฏิบัติตามคำเชิญนั้น โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ควรจะได้  
 พิจารณากำหนดเป็นความผิดและบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งอาจบัญญัติเพิ่มเติมเป็น  
 มาตรา 399 โดยอาจกำหนดโทษปรับหรือทั้งปรับทั้งจำคุกก็ได้

(2) การกำหนดเป็นข้อตกลงของคณะรัฐมนตรีสำหรับการลงโทษบุคคล  
 ในเรื่องนี้ควรแยกพิจารณาคือ

(2.1) ภาคราชการ อาจเสนอให้เป็นข้อตกลงของคณะรัฐมนตรี โดย  
 ให้คณะรัฐมนตรีรับนโยบายและให้รัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวงมีอำนาจสั่งให้บุคคลใดในสังกัด  
 มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นตามที่สภาหรือคณะกรรมการได้เรียกบุคคลหรือเรียกสารจากบุคคล  
 ใด ๆ ซึ่งหากข้าราชการผู้นั้นปฏิเสธหรือขัดขืนไม่ยอมให้ความร่วมมือก็อาจเป็นความผิดฐาน  
 ขัดคำสั่งได้ โดยอาจมีความผิดฐานผิดวินัย ซึ่งในการเสนอเป็นข้อตกลงนี้เป็นข้อยุติที่ดีและมีความ  
 เหมาะสม

(2.2) ภาคเอกชน การเรียกบุคคลหรือเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ ใน  
 ภาคเอกชนนั้น หากภาคเอกชนไม่ยอมให้ความร่วมมือก็ควรจะได้พิจารณาแก้ไขให้เหมาะสมด้วย  
 เช่นกัน

ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ ปี พ.ศ. 2557 นายการุณ ไสงาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
 ได้พยายามที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....  
 ด้วยพิจารณาเห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการซึ่งมีอุปสรรคข้อขัดข้องในปัญหาการ  
 เรียกบุคคลมาแสดงข้อเท็จจริง หรือเรียกเอกสารมาเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งบุคคลที่ถูกเรียก  
 นั้นปฏิเสธหรือขัดขืนไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือแจ้ง  
 ข้อความหรือส่งเอกสารอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการ ซึ่งปัญหานี้ย่อมจะเป็นอุปสรรคต่อการ  
 ปฏิบัติงานของคณะกรรมการเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นนายการุณ ไสงาม จึงได้ส่งร่างกฎหมายฉบับนี้  
 ไปให้ประธานคณะกรรมการการปกครอง ซึ่งเป็นผู้ประสานงานการประชุมงานการประชุม  
 ประธานคณะกรรมการทุกคณะพิจารณา ซึ่งก็ได้รับคำตอบว่าข้อเสนอดังกล่าวเป็นมาตรการ  
 แก้ไขปัญหาที่ดีและมีประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการเป็นอย่างยิ่ง จึงควรที่จะได้  
 เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของ  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติแก้ไข  
 เพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ฉบับนี้ก็ยังคงไม่มีการเสนอต่อสภา  
 ผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาแต่ประการใด

จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่ง  
 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่มีบทบัญญัติให้การออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมี

ผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติและมีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยมีกำหนดโทษจำคุกแก่กรรมการที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติและผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ (กุลพล วัชรภาพ, 2555.: 45 - 48)

## 2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจเรียกของคณะกรรมการต่างประเทศ

### ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นต้นกำเนิดของจารีตประเพณีที่ว่ารัฐสภาควรมีอำนาจคุ้มครองตนเองจากการกระทำที่เป็นการแทรกแซงกิจการของรัฐสภาหรือสมาชิกรัฐสภาโดยไม่สมควร รวมทั้งกำหนดขอบเขตของการแทรกแซงดังกล่าวว่าถึงขั้นใดจึงจะเป็นความผิดและมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดได้ กล่าวคือในสมัยกลางของรัฐสภานี้เอง รัฐสภาได้เป็นที่รู้จักกันในฐานะศาลยุติธรรมดั้งเดิมที่เรียกกันว่า “ศาลสูงของรัฐสภา” (High Court of Parliament) ในศาลนี้จะประกอบไปด้วยสภาขุนนางซึ่งเป็นสมาชิกดั้งเดิมและบรรดาผู้พิพากษา ดังนั้นสภาขุนนางจึงเป็นเจ้าของอำนาจในการลงโทษ ส่วนสภาสามัญซึ่งเพิ่งมีในภายหลังนั้นในระยะแรกเป็นแต่เพียงผู้ร้องทุกข์ (petitioners) เท่านั้น ต่อมาในตอนเริ่มต้นรัชสมัยของพระราชินี Elizabeth จึงได้พบว่ามีกรยอมรับสิทธิในการลงโทษผู้กระทำความผิดของสภาสามัญเช่นเดียวกันกับสภาขุนนาง การกระทำที่เป็นการผิดต่อสภาซึ่งแต่ละสภามีอำนาจในการลงโทษแยกเทศแยกจากกันนี้เรียกว่า เป็นการละเมิดเอกสิทธิ์หรือละเมิดอำนาจสภา (breach of privileges or contempt) อันมีความแตกต่างกัน ดังนี้

(ก) ข้อแตกต่างระหว่างความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์กับความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาความแตกต่างระหว่างความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์ (Breach of privileges) และฐานละเมิดอำนาจสภา (contempt) ยังไม่เป็นที่เห็นได้อย่างเด่นชัด ทั้งนี้ เพราะความผิดฐานละเมิดอำนาจสภามักจะมีผู้กล่าวว่าเป็นความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์อยู่เสมอ นอกจากนั้นคำถามที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการละเมิดเอกสิทธิ์มักจะมอบหมายให้คณะกรรมการเอกสิทธิ์ (Committee of Privileges) เป็นผู้พิจารณาสอบสวนเพื่อรายงานต่อสภา

อย่างไรก็ตาม ได้มีผู้ให้คำอธิบายถึงข้อแตกต่างระหว่างความผิดทั้งสองฐานไว้ดังนี้

คณะกรรมการเอกสิทธิ์ในสภาสามัญของประเทศอังกฤษ ได้ให้ความเห็นว่า “ไม่ว่าในกรณีใด ๆ ก็ตามเนื้อหาของเรื่องนั้นมีความสัมพันธ์หรือคล้ายคลึงกันกับเรื่องเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาในการที่ถูกรบกวนรังควาญตลอดจนการเผยแพร่โฆษณาเพื่อการใส่ร้ายป้ายสีที่มีผลต่อศักดิ์ศรีของสภาหรือของความสามารถของสมาชิกสภานั้น การกระทำเช่นนั้นจะต้องถูกลงโทษฐานละเมิดอำนาจสภา...”

May ได้กล่าวถึงความแตกต่างระหว่างความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์กับละเมิดอำนาจสภาไว้ว่า “เมื่อสิทธิและเสรีภาพใด ๆ ทั้งของตัวสมาชิกสภาและของที่ประชุมสภาซึ่งเป็นที่

รู้จักกันโดยทั่ว ๆ ไป ในนามของเอกสิทธิ์มีผู้ถือว่าไม่สำคัญหรือถูกโจมตีโดยบุคคลใดๆ หรืออำนาจใด ๆ การกระทำเช่นนี้เรียกว่าเป็นการกระทำความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์และผู้กระทำความผิดจะต้องถูกลงโทษภายใต้กฎหมายของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม แต่ละสภาก็มีสิทธิ์ที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดใดๆ ที่เป็นการกระทำที่ขัดต่ออำนาจและศักดิ์ศรี เช่น การไม่เชื่อฟังหรือหมิ่นประมาทต่อคำสั่งที่ถูกต้องตามกฎหมายของสภาหรือพนักงานของสภาหรือสมาชิกสภาซึ่งการกระทำเช่นนี้ถือว่าเป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาจะเหมาะสมกว่าที่จะเรียกว่าเป็นความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์ (กุลพล วัชรภาพ, 2555.: 37)

Halsbury ได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์และละเมิดอำนาจสภาว่า “อำนาจของทั้งสองสภาในการลงโทษต่อความผิดฐานละเมิดอำนาจสภานั้น คืออำนาจที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันกับการพิจารณาติของศาลสูงและมีได้ถูกจำกัดอยู่เพียงการลงโทษต่อการละเมิดเอกสิทธิ์แต่เพียงเท่านั้น การกระทำหรือการเพิกเฉยใด ๆ ซึ่งขัดขวางหรือทำให้การปฏิบัติงานของสภาล่าช้าไป หรือขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวสมาชิกสภาหรือเจ้าพนักงานของสภาในการปฏิบัติหน้าที่หรือมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลดังกล่าว อาจถูกนับได้ว่าเป็นการละเมิดอำนาจสภา...” (กุลพล วัชรภาพ, 2555.: 37 - 38)

Sir Barnett Cocks เลขานุการของสภาสามัญของประเทศอังกฤษได้ตอบคำถามต่อคณะกรรมการเอกสิทธิ์ในสมัยประชุม ปี ค.ศ. 1964 – 1965 เกี่ยวกับความแตกต่างของความผิดทั้งสองฐานนี้ ดังนี้ “...คำว่า “ละเมิดเอกสิทธิ์” นั้นจริง ๆ แล้วหมายถึงการละเมิดต่อสิทธิใหญ่ๆ สองประการคือ ประการแรกได้แก่ สิทธิของสมาชิกสภาในการมีอิสระที่จะกล่าวถ้อยคำใด ๆ และอิสระจากการถูกจับกุมในคดีทางแพ่ง หรืออิสระจากการรังควานเบียดเบียน ดังนั้นถ้าผู้กระทำความผิดได้กระทำการละเมิดต่อสิทธิใดสิทธิหนึ่งจะถูกนับว่า เป็นการละเมิดเอกสิทธิ์ แต่ถ้าการกระทำความผิดนั้นยังคลุมเครืออยู่หรือยากต่อการชี้ให้เห็นถึงข้อแตกต่างก็จะถูกถือว่าเป็นการกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจสภา คณะกรรมการในอดีตไม่เคยให้คำนิยามของคำว่า “ละเมิดอำนาจ” แต่โดยทั่ว ๆ ไปแล้วก็คือการกระทำใด ๆ ซึ่งตั้งใจที่จะโจมตีหรือเหยียดหยันหรือลดการยกย่องของสาธารณชนที่มีต่อสภา” (กุลพล วัชรภาพ, 2555.: 38)

จากความแตกต่างดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า มูลฐานสำคัญสองประการซึ่งการกระทำหรือการประพฤติปฏิบัติที่ถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจสภาก็คือ การสบประมาท (affront) ต่อศักดิ์ศรี (dignity) หรืออำนาจ (authority) ของสภา ดังนั้นการที่สภาได้ให้คณะกรรมการของสภามีอำนาจเรียกบุคคล เอกสาร และบันทึกต่าง ๆ จากบุคคลภายนอกนั้น หากผู้ใดขัดขืนต่ออำนาจนี้จึงเป็นการสบประมาทต่อศักดิ์ศรีหรืออำนาจของสภาอันเป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจสภานั้นเอง (กุลพล วัชรภาพ, 2555.: 38)

#### (ข) กฎหมายที่ให้อำนาจเรียกบุคคลมาชี้แจงหรือแสดงเอกสารหลักฐาน

พระราชบัญญัติ Inquiries Act 2005 เป็นกฎหมายของรัฐสภาสหราชอาณาจักร บัญญัติให้ประธานคณะกรรมการมีอำนาจในการร้องขอให้บุคคลใดมาชี้แจง แสดง

เอกสารหรือหลักฐานอื่นใดซึ่งบุคคลดังกล่าวครอบครองอยู่ ยกเว้นกรณีที่มีกฎหมายให้อีกสิทธิไว้ว่าไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งเรียกดังกล่าว และได้มีการกำหนดกรณีที่คณะกรรมการไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณชน เนื่องจากอาจก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจหรือเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะตามความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

บุคคลใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของประธานคณะกรรมการถือว่ามีความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ต้องได้รับโทษปรับไม่น้อยกว่าระดับ 3 ของมาตรฐานที่กำหนด (Level three on the standard scale) คือ ประมาณ 1,000 ปอนด์ หรือ 55,000 บาท หรือโทษจำคุกไม่เกิดระดับสูงสุดที่เกี่ยวข้อง (Relevant maximum) หรือทั้งจำและปรับ ในกรณีเช่นว่านี้ ประธานคณะกรรมการหรือรัฐมนตรี (กรณีภายหลังจากที่กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสิ้นสุดลงแล้ว) อาจนำคดีดังกล่าวขึ้นสู่ศาล (The High Court หรือ The Court of Session ใน Scotland) และเมื่อศาลได้ฟังพยานหลักฐานแล้วอาจมีคำสั่งบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกของประธานคณะกรรมการหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นได้ตามความเหมาะสม

### (ค) ข้อยกเว้นของการใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียก

การออกคำสั่งเรียกแก่ข้าราชการ (Civilservants) หน่วยงานของฝ่ายบริหารนั้น คณะกรรมการกลั่นกรองมีอำนาจออกคำสั่งเรียกไปยังข้าราชการเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐบาลได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ คณะกรรมการมีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการและคณะอนุกรรมการที่ตั้งขึ้นก็มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสาร บุคคล หรือสิ่งบันทึกได้เช่นเดียวกัน

คณะกรรมการมีอำนาจติดต่อประสานงานและเชื่อมโยงข้อมูล เอกสาร พยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ตนมีกับคณะกรรมการกลั่นกรองชุดอื่น หรือคณะอนุกรรมการของแต่ละสภารวมทั้งคณะกรรมการสภาของสก๊อตแลนด์ เวลส์ และนอร์เทิร์นไอร์แลนด์ นอกจากนี้ฝ่ายรัฐบาลยังได้ออกข้อกำหนดที่มีชื่อว่า The Cabinet Office's Departmental Evidence and Response to Select Committees : July 2005 (The Osmotherly Rules) เป็นแนวทางให้คำแนะนำแก่ข้าราชการในกรณีที่คณะกรรมการมีคำสั่งเรียกเพื่อไปให้ถ้อยคำต่อที่ประชุมหรือส่งเอกสารสิ่งบันทึกต่าง ๆ เป็นพยานหลักฐาน แม้ว่าคณะกรรมการจะไม่เคยยอมรับอย่างเป็นทางการตามข้อกำหนดที่ได้กำหนดขึ้นก็ตาม อย่างไรก็ตาม ข้าราชการเจ้าหน้าที่ที่ย่อมจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดนั้นอยู่แล้วเพื่อคุ้มครองตนเองจากความรับผิดที่อาจเกิดขึ้นมาจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีสาระสำคัญของข้อกำหนดได้วางหลักทั่วไปว่า เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ต้องให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการกลั่นกรองมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้และควรเตรียมข้อมูลข่าวสารให้พร้อมเท่าที่จะกระทำได้ ไม่ว่าจะเป็นเอกสารหรือคำให้การต่าง ๆ สำหรับข้อมูลข่าวสารใดที่เจ้าหน้าที่มิได้เปิดเผยนั้นต้องพิจารณาให้รอบคอบว่ามีกฎหมายใดรับรองว่าห้ามเปิดเผยหรือไม่ จึงต้องคำนึงถึงกฎหมายว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร Freedom of Information Act-FOIA) นั้นด้วย

นอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยการไต่สวนอย่าง Inquiries Act 2005 ได้บัญญัติกรณียกเว้นที่ผู้ได้รับคำสั่งไม่ต้องปฏิบัติตาม กล่าวคือ แม้ว่าบุคคลใด ๆ จะมีได้ให้ข้อมูลหรือพยานหลักฐานใด ๆ แก่คณะไต่สวนก็ตาม แต่ก็หาได้เป็นผลทำให้เขาต้องถูกดำเนินคดีและรับโทษทางอาญาได้ เช่น กรณีที่บุคคลใด ๆ ไม่สามารถที่จะปฏิบัติตามคำร้องขอหรือคำสั่งของคณะไต่สวนให้ส่งมอบพยานหลักฐานเนื่องจากระยะเวลาที่คณะไต่สวนกำหนดไว้ให้ส่งมอบนั้นน้อยเกินไป ซึ่งกฎหมายเปิดโอกาสให้ทำคำร้องชี้แจงเหตุผลไปยังคณะไต่สวน เมื่อคณะไต่สวนได้รับคำร้องดังกล่าว ประธานคณะไต่สวนก็จะพิจารณาเหตุผล หากเห็นว่าฟังได้ก็จะดำเนินการขยายระยะเวลาที่ตนเองเคยกำหนดไว้ให้มากขึ้น หรือแม้กระทั่งจำกัดข้อมูลที่ทางคณะไต่สวนต้องการที่จะได้รับให้แคบและน้อยลงด้วยก็ได้ หรือเรื่องที่คณะกรรมการทำการไต่สวนอยู่นั้นอยู่ในระหว่างกระบวนการทางศาลแห่งสหราชอาณาจักรข้อมูลหรือพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่บุคคลใด ๆ ปฏิเสธที่จะเปิดเผยหรือส่งมอบให้เป็นข้อมูลซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ของวิชาชีพทางกฎหมาย (Legal Professional Privileges)

ข้อมูลหรือเอกสารพยานหลักฐานนั้นอาจเป็นปฏิบัติกับตนเองหรือคู่สมรสของตนเอง หรือเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในรัฐสภา หรือข้อมูลหรือเอกสารนั้นหากถูกเปิดเผยไปแล้วจะส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และยังสามารถคุ้มครองข้อมูลที่มีความเสี่ยง (Risk of damage to the economy) ที่คณะกรรมการทำการสอบสวนจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะชนและต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และประโยชน์สาธารณะในการหลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่จะเกิดเป็นความเสียหายต่อเศรษฐกิจ ถ้าคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าการหลีกเลี่ยงความเสี่ยงต่อความเสียหายทางเศรษฐกิจนั้นมีน้ำหนักหรือความสำคัญมากกว่าผลประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการเปิดเผยข้อมูล คณะกรรมการที่สอบสวนสามารถนำข้อมูลมาพิจารณาได้แต่ไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลและเปิดเผยการพิจารณาสอบสวนให้สาธารณชนได้ล่วงรู้ถึงข้อมูลนั้นได้ และไม่กระทบต่อหลักทั่วไปในการคุ้มครองสาธารณะประโยชน์ และมาตรา 23 นี้ไม่ยกเว้นกรณีการสอบสวนข้อมูลใด ๆ ที่เกี่ยวกับความเชื่อมั่นของตัวรัฐมนตรีเอง

ข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตาม Freedom of Information Act 2000

ข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของอังกฤษ คือ ข้อยกเว้นเด็ดขาด (Absolute exemptions) และข้อยกเว้นที่มีคุณสมบัติเป็นข้อยกเว้น (Qualified exemptions) ซึ่งหากเป็นข้อยกเว้นเด็ดขาดหน่วยงานของรัฐจะไม่มีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นแก่ผู้ขอเลย แต่หากเป็นข้อยกเว้นที่มีคุณสมบัติเป็นข้อยกเว้นหน่วยงานของรัฐยังต้องมีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นแก่ผู้ขอ ยกเว้นพิจารณาได้ว่าประโยชน์สาธารณะในกรณีที่ไม่เปิดเผยมีมากกว่าประโยชน์สาธารณะในกรณีเปิดเผย

## (1) ข้อยกเว้นเด็ดขาด (Absolute exemptions)

หน่วยงานของรัฐ ไม่มีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นแก่ผู้ขอเลย เช่น ข้อมูลข่าวสารที่สามารถเข้าถึงได้โดยวิธีการอื่น ข้อมูลข่าวสารที่ถูกจัดส่งโดยหรือเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคง เป็นต้น

## (2) ข้อยกเว้นที่มีคุณสมบัติเป็นข้อยกเว้น (Qualified exemptions)

ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐครอบครองอยู่นั้นมิได้เป็นข้อมูลข่าวสารที่เข้าข้อยกเว้นเด็ดขาด แต่เป็นข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะเป็นข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการป้องกันการรุกราน ข้อมูลข่าวสารที่เป็นพยานหลักฐานอันได้จากการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำผิดอาญา ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับกระบวนการสืบสวนสอบสวนทางอาญา เป็นต้น โดยหลักหน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ให้แก่ผู้ขอ การที่หน่วยงานของรัฐจะได้รับการยกเว้นจากหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนี้ จะต้องพิจารณาได้ว่าประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นมีมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น เพราะฉะนั้น ในขั้นแรก หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารมีลักษณะเข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หากเข้าข้อยกเว้นก็ต้องพิจารณาต่อไปว่าประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นมีมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นหรือไม่ ถ้าใช่ หน่วยงานของรัฐนั้นก็จะได้รับการยกเว้นจากหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เช่น ข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐได้มาจากการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีคุณสมบัติเป็นข้อยกเว้น (Qualified exemptions) ตามที่กฎหมายกำหนด การที่หน่วยงานของรัฐจะปฏิเสธไม่เปิดเผยได้นั้นต้องพิจารณาได้ว่า การไม่เปิดเผยนั้นมีประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าการเปิดเผย เช่น หากมีการเปิดเผยอาจทำให้ผู้กระทำความผิดสามารถหลบหนีหรือหลีกเลี่ยงการจับกุม ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เช่นนี้หน่วยงานของรัฐก็จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว (เอมอัชฌา บุญเกิด, 2556.: 68 -71)

## 2.2 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ได้บัญญัติหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยจะบัญญัติหลักการว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ดังเช่นความของมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นต้น

โดยที่รัฐธรรมนูญมีสถานะในทางศักดิ์หรือลำดับชั้นของกฎหมาย (Hierarchy of Law) มีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด (Supreme Law of the land) ซึ่งหมายความว่า กฎหมายอื่นใดในรัฐจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ แต่มิได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดนี้จะบัญญัติอย่างไรก็ได้ เพราะจะมีการจำกัดการใช้อำนาจรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐจะก้าวล่วงเข้ามาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็เฉพาะแต่เมื่อรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้เท่านั้น (มานิตย์ จุมปา, 2555: 1 – 2) กล่าวคือ รัฐสามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้บ้างเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ที่จะต้องดำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวมนั้น ในบางกรณีรัฐจำต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้บ้างเหมือนกันแต่ต้องอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติ (อริน เจียจันทร์พงษ์, 2554: 1-7) โดยเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ รัฐธรรมนูญจะบัญญัติรองรับไว้ เช่น มาตรา 29 และ มาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า

“มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

“มาตรา 43 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

อนึ่ง เงื่อนไขของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

## 2.3 หลักในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

หลักการสำคัญในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ได้แก่

2.3.1 หลัก คือ การจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้

2.3.2 ข้อยกเว้น คือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

2.3.3 กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น ต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงและต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการตรากฎหมายนั้นด้วย

คำว่า “กฎหมาย” ที่จะสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้นี้ ต้องเป็นกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญเท่านั้น อันหมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ หรือเทียบเท่า ได้แก่ กฎหมายที่ตราขึ้นในรูปแบบพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และกฎหมายอื่นที่มีศักดิ์ของกฎหมายในระดับเดียวกัน (เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ) ดังนั้น กฎหมายที่ไม่ใช่กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญไม่อาจตราขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญได้ เช่น ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ไม่อาจออกกระเบียบโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งตัดสิทธิของบุคคลที่ไม่ไปทำหน้าที่เลือกตั้งได้ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 68 กำหนดให้ผู้ไม่ไปทำหน้าที่เลือกตั้งต้องเสียสิทธิตามที่ “กฎหมาย” กำหนด คำว่า “กฎหมาย” ดังกล่าว ในที่นี้ คือ กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ แต่ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่ “กฎหมาย” ในความหมายของรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจออกกระเบียบมาตัดสิทธิของผู้ไม่ไปทำหน้าที่เลือกตั้ง (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2541)

ในประเทศไทยเมื่อเริ่มมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการกำหนดให้ระบุบทบัญญัติมาตราที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในกฎหมายที่ตราขึ้นนั้น มีประเด็นปัญหาว่าสมควรจะระบุไว้ในส่วนใดของกฎหมาย ประเด็นนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ในฐานะที่มีหน้าที่ในการร่างกฎหมายและตรวจร่างกฎหมายให้รัฐบาล) ได้มีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการกำหนดแบบการร่างกฎหมายที่ 1/2541 เรื่อง การวางแบบกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญ โดยเกี่ยวกับการระบุบทบัญญัติมาตราที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น มีประเด็นว่าสมควรจะระบุไว้ในส่วนใดของกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาถึงประเภทของกฎหมาย และรูปแบบของกฎหมาย ตลอดจน

แนวทางในการระบอบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้ว เห็นว่า

ก. หากจะมีการอ้างไว้ในเหตุผลประกอบร่างกฎหมายแล้ว อาจจะมีปัญหาโต้แย้งได้ว่าเป็นการไม่เหมาะสม หรือไม่ถูกต้องได้ เนื่องจากเหตุผลประกอบร่างกฎหมาย (ส่วนที่เป็นหมายเหตุท้ายกฎหมาย) นั้น มิได้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย

ข. การอ้างไว้ในคำปรารภนั้น เห็นว่ายังมีความไม่เหมาะสมอยู่บ้างบางประการ ดังนี้

(1) เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจนิติบัญญัติ (การตราพระราชบัญญัติ) เป็นอำนาจของรัฐสภา การตราพระราชบัญญัติจึงไม่จำเป็นต้องอ้างบทอาศัยอำนาจใดอีก ส่วนกรณีที่มาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้ต้องระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น เป็นหลักเกณฑ์จำกัดการใช้อำนาจของรัฐสภาว่า ในการตรากฎหมายจะต้องอยู่ในกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น การอ้างในคำปรารภว่าอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญ จึงไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายดังกล่าว

(2) การอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไว้ในคำปรารภ อาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่อ้างไว้เท่านั้น ซึ่งแท้ที่จริงแล้วมิได้เป็นเช่นนั้นในทุกกรณีไป เพราะพระราชบัญญัติฉบับหนึ่ง ๆ ปกติจะมีเนื้อหาปนกันระหว่างบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและที่มิได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือที่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า แนวทางที่เหมาะสมนั้นน่าจะอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยการยกอ้างขึ้นเป็นอีกมาตราหนึ่งในพระราชบัญญัตินั้น ๆ เพื่อระบุว่าพระราชบัญญัตินั้นเป็นเรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพหรือมีส่วนเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้าง ซึ่งวิธีการนี้นอกจากจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญคือ ประชาชนยังคงรับรู้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพได้ โดยทราบที่มาของบทบัญญัติมาตราในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพแล้ว ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพหลายเรื่อง ก็ยังสามารถระบุไว้ในมาตราเดียวกันนี้ได้ทั้งหมด โดยไม่กระทบต่อบทบัญญัติมาตราอื่นของกฎหมายด้วย

ส่วนมาตราที่จะต้องยกอ้างขึ้นใหม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้กฎหมาย สมควรกำหนดมาตราดังกล่าวไว้ในส่วนต้นของร่างกฎหมาย โดยอยู่ถัดจากมาตราเกี่ยวกับวันบังคับ (และในกรณีที่เป็นการตราพระราชบัญญัติซึ่งมีการยกเลิกพระราชบัญญัติก่อน ๆ ก็จะต้องอยู่ถัดจากมาตรายกเลิกพระราชบัญญัติอื่น ๆ นั้น) สำหรับเนื้อหาของ

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลก็ควรระบุให้ชัดเจนว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใด ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจมาตราใดของรัฐธรรมนูญ

แต่อย่างไรก็ดี รัฐสภาผู้มีอำนาจตรากฎหมาย หาได้เห็นคล้อยตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ หากแต่เลือกที่จะกำหนดไว้ในคำปรารภแทน ตัวอย่างเช่นพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ในคำปรารภว่า “พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 35 และมาตรา 48 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้มีที่มาจากรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Basic Law) มาตรา 19 ซึ่งกำหนดไว้ว่า

(1) ภายใต้รัฐธรรมนูญนี้การจำกัดสิทธิพื้นฐานจะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติของกฎหมายอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ กฎหมายนั้นจะต้องใช้ได้กับทุกคนเป็นการทั่วไป และจะใช้กับกรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะไม่ได้ เพื่อประโยชน์ดังกล่าว กฎหมายนั้นจะต้องมีบัญญัติถึงสิทธิพื้นฐานที่ถูกจำกัด รวมทั้งมาตราของสิทธิพื้นฐานนั้น ด้วย

(2) ไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใดก็ตาม ห้ามจำกัดสาระสำคัญของสิทธิพื้นฐาน

(3) สิทธิพื้นฐานมีผลบังคับใช้ถึงบรรดาองค์กรที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชนเยอรมันเท่าที่สภาพของสิทธินั้นจะอำนวย

(4) หากหน่วยงานของรัฐละเมิดสิทธิของบุคคล บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมได้ หากศาลอื่นไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา ให้เป็นอำนาจของศาลธรรมดาที่มีอยู่ตามกฎหมายที่จะพิจารณาพิพากษา”

การที่รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันกำหนดให้ต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วยนั้น มีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

(1.1) เพื่อเตือนและให้เหตุผล กล่าวคือ เตือนไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายเข้าไปแทรกแซงในขอบเขตของสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับความคุ้มครอง โดยฝ่ายนิติบัญญัติต้องไตร่ตรองชั่งน้ำหนักระหว่างผลดีและผลเสียของการแทรกแซงกับผลที่ได้รับจากการแทรกแซง

(1.2) เพื่อช่วยให้การใช้และตีความกฎหมายเกิดความชัดเจนขึ้น และทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่า การตรากฎหมายจำกัดสิทธินั้นอาศัยอำนาจตามมาตราใดของรัฐธรรมนูญ และการจำกัดนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด (มานิตย์ จุ่มป่า, 2555: 124-127)

## 2.4 หลักการกำหนดโทษโดยกฎหมาย

กฎหมายที่จะมีบทกำหนดโทษทางอาญา จะต้องเป็นกฎหมายโดยแบบพิธี ซึ่งหมายถึงกฎหมายที่ผ่านกระบวนการตราของรัฐสภาเท่านั้น ซึ่งกฎหมายโดยแบบพิธีนี้อาจมีลักษณะเป็นกฎหมายตามเนื้อความก็ได้ ส่วนกฎหมายอย่างอื่นไม่อาจกำหนดโทษอาญาได้ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลำดับรอง หรือกฎหมายอื่นใดของฝ่ายบริหาร หลักการนี้เป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตย เพราะการลงโทษจำคุกเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลการจะออกกฎหมายมาลงโทษจำคุกได้นั้นจึงต้องผ่านการเห็นชอบขององค์กรตัวแทนประชาชน (โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดโทษ และเรื่องภาษี เป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมาก จึงต้องผ่านความเห็นชอบขององค์กรตัวแทนประชาชนเสมอ เพื่อให้เกิดความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย เพราะเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐสภาต้องตัดสินใจเอง ไม่อาจมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารทำแทนได้) ซึ่งองค์กรนั้นก็คือกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภานั้นเอง

## 2.5 หลักการตามรัฐธรรมนูญในการควบคุมมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดถ้าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แม้กฎหมายนั้นจะใช้บังคับมาก่อนก็ไม่อาจใช้บังคับได้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2560) ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดเรื่องการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญไว้ โดยศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งการควบคุมดังกล่าวมีทั้งการควบคุมก่อนประกาศใช้กฎหมายและการควบคุมภายหลังประกาศใช้กฎหมาย (มานิตย์ จุมปา, 2555: 165)

### 2.5.1 การควบคุมร่างพระราชบัญญัติก่อนประกาศใช้

การควบคุมร่างพระราชบัญญัติก่อนประกาศใช้ จะเป็นไปตามกระบวนการและขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และข้อความซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นข้อความอันเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ผลก็คือร่างพระราชบัญญัติจะตกไปทั้งหมด แต่ถ้าข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่สาระสำคัญ ผลก็คือเฉพาะข้อความหรือมาตราที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่ตกไป (มานิตย์ จุมปา, 2555: 585-586)

### 2.5.2 การควบคุมพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้แล้ว

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญต้องได้ความชัดเจนว่า “กฎหมาย” ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายมาตราใดขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด โดยรัฐธรรมนูญต้องกำหนดเนื้อหาอย่างชัดเจน เช่น เนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพเรื่องใด มาตราใดของพระราชบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด ซึ่งรัฐธรรมนูญต้องบัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นอย่างชัดเจน เป็นต้น

2.6 แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดโทษทางอาญาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ อย่างไร (รายละเอียดปรากฏในภาคผนวก)

2.6.1 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 61/2545 เรื่อง เสรีภาพในการชุมนุม ตามกฎหมายการปีโตรเลียมแห่งประเทศไทย ที่มีบทกำหนดโทษ

#### ประเด็นที่พิจารณา

พระราชบัญญัติการปีโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 30 และมาตรา 53 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญ 2540 (รัฐธรรมนูญ 2550 คือ มาตรา 63) หรือไม่

#### คำวินิจฉัย

มาตรา 53 ของพระราชบัญญัติการปีโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติบทลงโทษจำคุกแก่ผู้ขัดขวางการกระทำของ ปตท. ตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ผู้ชุมนุมจะใช้เสรีภาพการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพื่อขัดขวางการกระทำของ ปตท. ซึ่งกระทำการตามอำนาจหน้าที่ไม่ได้ ดังนั้น การที่ มาตรา 53 ที่ได้บัญญัติเรื่องการกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายตาม มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปีโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (2540) มาตรา 44

2.6.2 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 48/2542 เรื่อง บทกำหนดโทษซึ่งเป็นบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนตามร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

#### ประเด็นการพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... มาตรา 48 และมาตรา 49 ซึ่งเป็นบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรา 10 และมาตรา 42 จะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 42 และมาตรา 48 และมาตรา 50 หรือไม่

#### คำวินิจฉัย

บทกำหนดโทษในร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... เป็นบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนที่เข้าข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญให้กระทำได้แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล บทกำหนดโทษจึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติ มีผลบังคับใช้ได้จริง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

2.6.3 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2 - 4/2555 เรื่องบทกำหนดโทษซึ่งเป็นบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

#### ประเด็นการพิจารณา

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 มาตรา 32 ขัดหรือแย้งต่อ

รัฐธรรมนูญ หรือไม่

คำวินิจฉัย

มาตรา 32 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นบทกำหนดโทษ ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดและมีโทษทางอาญา แม้จะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ แต่ก็เป็นการจำกัดเสรีภาพภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจกระทำได้ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

2.6.4 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 26/2546 เรื่อง บทกำหนดโทษตามกฎหมาย  
มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นการพิจารณา

บทกำหนดโทษมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 64 หรือไม่

คำวินิจฉัย

พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 10 กำหนดอัตราโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่เป็นข้าราชการต้องระวางโทษเป็นสามเท่า ของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น แม้จะลงโทษแตกต่างไปจากบุคคลทั่วไป แต่เป็นเพียงความแตกต่างในอัตราโทษสำหรับผู้กระทำความผิดเท่านั้น มิใช่ความแตกต่างในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 64

## บทที่ 3

### วิธีการศึกษา

การศึกษา เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 : ศึกษากรณีบทบัญญัติที่มีโทษจำคุกจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่ เป็นการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### 3.1 วิธีการศึกษา

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มีวิธีการศึกษา ดังนี้

การศึกษาเอกสาร (Documentary Research) เป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่ต้องการศึกษาคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 คำวินิจฉัยขององค์กรที่มีหน้าที่วินิจฉัยกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ บทความทางวิชาการ เอกสารราชการ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์และเสนอแนวทางแก้ไขที่อาจเกิดขึ้นเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีผลใช้บังคับ

#### 3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้กำหนดแนวทางการเก็บรวบรวมข้อมูล โดย การศึกษาเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาเอกสารปฐมภูมิ (Primary Document) ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และการศึกษาเอกสารทุติยภูมิ (Secondary Document) ได้แก่ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการ เอกสารรายงานการวิจัย บทความและความเห็นทางวิชาการที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลต่าง ๆ จากเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

### 3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้ศึกษาได้นำข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ โดยเฉพาะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ มาวิเคราะห์ประเด็นที่เป็นปัญหาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แล้วนำผลวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว มาหาข้อสรุปอย่างมีระบบมีเหตุมีผลและอิงกรอบแนวคิดทฤษฎี เพื่อหาแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมและไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และข้อเสนอแนะว่าควรปฏิบัติอย่างไร

## บทที่ 4

### การสิ้นสุดลงของการบังคับใช้กฎหมายประเภทพระราชบัญญัติ

กฎหมายทุกฉบับ เมื่อได้เริ่มมีผลบังคับใช้แล้ว ก็ย่อมใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการยกเลิกกฎหมายฉบับนั้น ๆ ซึ่งการยกเลิกหรือการสิ้นสุดลงของกฎหมายมีหลายสาเหตุ มีทั้งการยกเลิกโดยตรง โดยปริยาย และยกเลิกโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในการศึกษาเรื่องการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 : ศึกษากรณีบทบัญญัติที่มีโทษจำคุกจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่ มีมูลเหตุมาจาก พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ เป็นกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับโดยอาศัยความของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้ถูกยกเลิกไปแล้ว ปัญหาว่าความของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เกี่ยวกับการเรียกบุคคลหรือเอกสารของคณะกรรมการการ เป็นบทบัญญัติที่ต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมีได้ระบุให้รัฐสภาไปออกกฎหมายเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงอาจมีปัญหาทั้งทางข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ โดยเฉพาะในกรณีที่มีบทบัญญัติโทษทางอาญา (จำคุก) จะใช้บังคับต่อไปได้หรือไม่ อย่างไร

#### 4.1 คำว่า “กฎหมาย” ในรัฐธรรมนูญ หมายความว่าอย่างไร

โดยทั่วไป คำว่า “กฎหมาย” คนจำนวนไม่น้อยที่เข้าใจว่าเป็น หลักเกณฑ์หรือสิ่งใดก็ตามที่ออกมาเพื่อกำหนดหรือบังคับให้คนทั้งหลายต้องยึดถือและต้องปฏิบัติตาม ไม่ว่าจะออกมาโดยผู้มีอำนาจในชั้นใด หลักเกณฑ์หรือสิ่งเหล่านั้นคือกฎหมายที่ทุกคนจะต้องปฏิบัติตาม

ความเข้าใจดังกล่าวนี้ยังเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ไม่ถูกต้องนัก เพราะที่จริงแล้ว “กฎหมาย” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ นั้น จะหมายถึงเฉพาะรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎมณเฑียรบาล พระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชกำหนด ในฐานะที่เป็นกฎหมายที่ออกมาโดยความเห็นชอบของรัฐสภา เพื่อเป็นการวางหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ ที่จะใช้บังคับเท่านั้น

ส่วนหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่ออกมาโดยอ้างว่าเป็นการอาศัยอำนาจต่อมาจากกฎหมาย ซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือพระราชกำหนดนั้น เป็นเพียงกฎหมายตามความเคยชินหรือความเข้าใจผิดของคนส่วนใหญ่ ที่เข้าใจว่าเมื่อพูดถึงหลักเกณฑ์ วิธีปฏิบัติหรือเงื่อนไขใด ที่มีกำหนดไว้และทุกคนจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย แต่โดยแท้ที่จริงแล้ว หลักเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านั้น ล้วนแต่ไม่ใช่ “กฎหมาย” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด (กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์, 2544: 2-3) ซึ่งผู้ศึกษามีความเข้าใจว่าหลักเกณฑ์ที่ออกมาโดย

อาศัยกฎหมายแม่บทซึ่งเป็นกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยปกติจะเรียกว่า “อนุบัญญัติ” นอกจากนี้กฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ ยังอาจรวมถึงประกาศคณะปฏิวัติ ที่มีเนื้อหาระดับเดียวกับกฎหมายข้างต้นด้วย มีประเด็นน่าพิจารณาว่า เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดว่า เฉพาะ “กฎหมาย” เท่านั้นที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ “กฎหมาย” ในที่นี้จะหมายถึง กฎหมายในรูปแบบใดบ้าง จะหมายรวมทั้งกฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ฯลฯ หรือไม่ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาความสำคัญของสิทธิและเสรีภาพแล้วจะเห็นว่ามีความสำคัญยิ่ง การจำกัด สิทธิและเสรีภาพเท่ากับเป็นการทำให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ลดลง ผู้ได้รับ ผลกระทบโดยตรงในเรื่องนี้ก็คือประชาชน ดังนั้น จึงต้องให้ผู้แทนของประชาชน คือ สมาชิก รัฐสภา เป็นผู้มีส่วนในการตรากฎหมายที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น หากพิจารณา ความหมายของคำว่า “กฎหมาย” ในความหมายของรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นว่ามิได้หมายรวมถึง กฎเกณฑ์ทุกประเภทที่ใช้บังคับในสังคม (มานิตย์ จุมปา, 2544: 4) และโดยหลักแล้วกฎหมายที่จะ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องเป็นกฎหมายในทางรูปแบบเท่านั้น ดังนั้น จึงได้ข้อสรุปว่า กฎหมายที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดรับรองไว้นั้น จะต้องเป็นกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ หรือพระราชกำหนดเท่านั้น กฎหมายในรูปแบบอื่นนอกเหนือจากนี้จึงไม่อาจตราขึ้น เพื่อจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้

นอกจากความสำคัญของ “กฎหมาย” ในความหมายของรัฐธรรมนูญในแง่ที่สามารถ ตราขึ้นออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว “กฎหมายใน ความหมายของรัฐธรรมนูญ” ยังมีความสำคัญในการที่ศาลจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบว่ากฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ที่มีการตราขึ้นมาใช้บังคับนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะเมื่อ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายและกฎอื่นใดจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ มิฉะนั้น ย่อมใช้บังคับไม่ได้ (มานิตย์ จุมปา, 2544: 6-7)

#### 4.2 การออกพระราชบัญญัติทั่วไป

ก่อนอื่นควรทราบว่ากฎหมายประเภทพระราชบัญญัติมี 2 ประเภท คือ พระราชบัญญัติทั่วไปกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ปัญหา การบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ๆ นี้เป็นกรณีของพระราชบัญญัติทั่วไป และในกรณีของ พระราชบัญญัติทั่วไป มีข้อแตกต่างกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ เรื่องการกำหนดเนื้อหาของพระราชบัญญัติ โดยพระราชบัญญัติทั่วไปหรือกฎหมายธรรมดา นั้น รัฐสภาจะจัดทำโดยมีเนื้อหาอย่างไรก็ได้ตราเป็นกฎหมายที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนกฎหมาย

ประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญจะมีการกำหนดเนื้อหาสาระสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งผูกพันรัฐสภาที่จะต้องจัดทำกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะต้องจัดให้มีหน่วยงานที่เป็นอิสระเพื่อเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รัฐสภาจะตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้หน่วยงานธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้งสังกัดหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่ได้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544: 11) ส่วนพระราชบัญญัติทั่วไปเป็นกฎหมายประเภทที่มีการออกใช้บังคับอยู่เป็นปกติ และเป็นกฎหมายประเภทที่คนทั่วไปคุ้นเคยมากที่สุด กฎหมายประเภทนี้มีศักดิ์ศรีรองลงมาจากรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยปกติกฎหมายประเภทนี้จะมีลักษณะเป็นการนำเอาหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ ที่ต้องการให้ประชาชนทั่วไปปฏิบัติตามมากำหนดไว้เพื่อเป็นหลักหรือแนวทาง รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งหลาย และกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามด้วย (กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์, 2544: 3) การกำหนดเนื้อหาของพระราชบัญญัตินั้นจะกำหนดเนื้อหาในเรื่องใดก็ได้ ดังนั้น รัฐสภาไทยจึงสามารถตราพระราชบัญญัติกำหนดรายละเอียดเรื่องใด เพียงใดก็ได้ ตราบเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง โดยทั่วไปเนื้อหาของพระราชบัญญัติยังจะมีลักษณะกำหนดกฎเกณฑ์เป็นการทั่วไปในการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง กำหนดขอบเขตแห่งสิทธิ หน้าที่ของบุคคล ตลอดจนจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ (มานิตย์ จุมปา, 2544: 12-13)

การออกพระราชบัญญัติทั่วไปนั้น ผู้ศึกษาขอจำแนกออกเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่ออกตามความของรัฐธรรมนูญ กับกลุ่มที่ไม่ได้ออกตามความของรัฐธรรมนูญ

#### 4.2.1 พระราชบัญญัติทั่วไปที่ออกตามความของรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติทั่วไปที่ออกตามความของรัฐธรรมนูญ คือกฎหมายที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้รัฐสภาคำเนินการตรากฎหมายตามอำนาจและหน้าที่ กฎหมายกลุ่มนี้ไม่ใช่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแต่ประการใด แต่เป็นกฎหมายที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และเป็นกฎหมายธรรมดาประเภทหนึ่งที่มีรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้มีขึ้น สถานิติบัญญัติหรือรัฐสภาที่ยังสามารถบัญญัติขึ้นได้อยู่เอง กฎหมายกลุ่มนี้จึงไม่ได้ "ผูกติด" กับรัฐธรรมนูญโดยตรง และแม้รัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดลง กฎหมายกลุ่มนี้ก็หาสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญไม่ เช่น กฎหมาย กทช., กสช. (ออกตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 40) กฎหมายการศึกษาแห่งชาติ (ออกตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 43) กฎหมายสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ออกตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 89) กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ออกตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 179, 180) กฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 199-200) กฎหมายปฏิรูปราชการ (ออกตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 230) กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการรับค่าทดแทนของจำเลยในคดีอาญา

(ออกตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 246) กฎหมายเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้พิพากษาและตุลาการ (ออกตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 253) กฎหมายว่าด้วยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (ออกตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 270) กฎหมายว่าด้วยสำนักงานศาลยุติธรรม (ออกตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 275) กฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง ฯ (ออกตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 276) กฎหมายศาลทหาร (ออกตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 281) กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ออกตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 284) กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นและกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อของประชาชนในท้องถิ่น (ออกตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 286 - 288) (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550: 171 - 172) ในกรณีของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 จึงเป็นกฎหมายทั่วไปที่ออกตามความของรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง พระราชบัญญัติทั่วไปที่ออกตามความของรัฐธรรมนูญ มีทั้งพระราชบัญญัติที่มีบทลงโทษและไม่มีบทลงโทษทางอาญา สำหรับพระราชบัญญัติที่มีบทลงโทษทางอาญา เช่น พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ส่วนที่ไม่มีบทลงโทษทางอาญา เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ทั้งนี้ ผู้ศึกษามีข้อสังเกตการเปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ในเรื่องความเหมือนและความต่าง ดังนี้

#### ความเหมือนกัน

(ก) เป็นพระราชบัญญัติที่ออกตามความของรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติชัดเจนให้รัฐสภาไปออกกฎหมาย

(ข) เป็นพระราชบัญญัติทั่วไปที่มีบทกำหนดโทษทางอาญาขึ้นจำคุกแก่ผู้ฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเหมือนกัน และการฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเป็นเรื่องที่มีลักษณะคล้ายกัน โดยพระราชบัญญัติกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมวด 4 บทกำหนดโทษ มาตรา 34 บัญญัติว่า “ผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานที่ถูกเรียก หรือถูกสั่งให้ส่งตามมาตรา 32 (2) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

#### ความต่างกัน

(ค) ความของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่เป็นแม่บทให้รัฐสภาไปออกพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ระบุไว้ชัดเจนแจ้งว่า ให้มีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ความในมาตรา 200 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่เป็นแม่บทให้

รัฐสภาไปออกพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ไม่มีถ้อยคำดังกล่าว บัญญัติเพียงว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

อนึ่ง ผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่า การออกกฎหมายประเภทพระราชบัญญัติทั่วไปตามความของรัฐธรรมนูญ นอกจากความของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 แล้วยังไม่มีควมของรัฐธรรมนูญฉบับใดที่ระบุอย่างชัดเจนว่าให้กฎหมายเรื่องนั้น ๆ มีสภาพบังคับ

#### 4.2.2 พระราชบัญญัติทั่วไปที่ไม่ได้ออกตามความของรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติทั่วไปที่ไม่ได้ออกตามความของรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญโดยตรง ก็เป็นที่ชัดเจน ทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติมาโดยตลอดว่ากฎหมายเหล่านั้นไม่ได้สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใดในทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนนั้น หากให้กฎหมายเหล่านั้นสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญด้วยก็เท่ากับปล่อยให้ประเทศไม่มีกฎหมายใดๆ ใช้บังคับเลย บ้านเมืองประเทศชาติย่อมตกอยู่ภาวะโกลาหลวุ่นวายไร้กฎระเบียบโดยสิ้นเชิง บริการสาธารณะทั้งหลายย่อมต้องหยุดชะงักไปโดยปริยาย ทฤษฎีบริการสาธารณะที่ต้องมีลักษณะต่อเนื่องก็จะล้มเหลวในทางปฏิบัติและจารีตของรัฐธรรมนูญไทย ก็พบว่า คณะปฏิวัติ คณะปฏิรูป คณะรัฐประหาร หรือคณะอะไรก็ตามแต่ ที่ทำการล้มล้างรัฐธรรมนูญก็มักไม่ไปข้องแวะกับกฎหมายเหล่านี้ กฎหมายลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร กฎหมายภาษีอากร กฎหมายที่ดิน กฎหมายธนาคาร กฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฯลฯ จึงยังคงใช้บังคับต่อไปภายหลังการสิ้นสุดลงของรัฐธรรมนูญ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550: 169) พระราชบัญญัติทั่วไปดังกล่าว มีทั้งพระราชบัญญัติที่มีบทลงโทษทางอาญา จำคุกสำหรับผู้ฝ่าฝืน และไม่มีบทลงโทษทางอาญา สำหรับพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการใช้เช็ค พ.ศ. 2534 เป็นต้น

นอกจากจะมีการกำหนดโทษทางอาญาไว้ในพระราชบัญญัติโดยตรงแล้ว เนื้อความของพระราชบัญญัตียังสามารถให้รัฐไปดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง และหากมีการฝ่าฝืนกฎหมายลำดับรองที่อาศัยอำนาจของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติ ให้มีโทษทางอาญาได้ด้วย เช่น พระราชบัญญัติควบคุมโรคภัย พ.ศ. 2495 ระบุว่า การฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความของพระราชบัญญัติต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี

อนึ่ง การออกพระราชบัญญัติในกรณีที่ไม่มียุทธธรรมนูญระบุไว้ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรยึดหลักความจำเป็นในการตรากฎหมาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546 อนุมัติหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรวจตรากฎหมายและให้ทุกหน่วยงานดำเนินการ

ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายทุกครั้ง ซึ่งทุกฝ่ายจะต้องตอบในการเสนอร่างกฎหมาย ตามบทตรวจสอบที่ตั้งไว้ 10 ประการ ซึ่งจะต้องวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

1. วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของภารกิจคืออะไร
2. ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจนั้น
3. มีความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้การทำภารกิจนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่
4. ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น
5. ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า
6. ความพร้อมของรัฐ
7. หน่วยงานที่รับผิดชอบ
8. วิธีการทำงานและการตรวจสอบ
9. อำนาจในการตราอนุบัญญัติ
10. มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานอื่นและผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบจากการมีกฎหมายนั้นหรือไม่

คำถามเหล่านี้ ก็จะทำให้มีการทบทวนพิจารณาความเหมาะสมของการออกกฎหมายนั้น (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2548: 136)

#### 4.3 ลักษณะของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

โดยที่เนื้อหาแห่งกฎหมาย มีหลักการแบ่งประเภทลักษณะของกฎหมายไว้สองประเภท คือ ประเภทกฎหมายตามเนื้อความ และกฎหมายตามแบบพิธี ซึ่งกฎหมายทั้งสองประเภทดังกล่าวมีลักษณะของกฎหมาย ดังนี้

4.3.1 “กฎหมายตามเนื้อความ” หมายความว่า กฎหมายซึ่งบัญญัติ มีลักษณะเป็นกฎหมายแท้ “กฎหมายตามเนื้อความ” ได้แก่ ข้อบังคับของรัฐซึ่งกำหนดความประพฤติของมนุษย์ ถ้าฝ่าฝืนจะได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ

“กฎหมายตามเนื้อความ” จึงแยกออกเป็นองค์ประกอบได้ดังต่อไปนี้

(ก) ต้องเป็นข้อบังคับ คือ ต้องมีข้อความบงการให้กระทำหรือให้งดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

(ข) ต้องเป็นข้อบังคับของรัฐ ไม่ใช่บุคคล “รัฐ” หมายความว่า ราษฎรซึ่งถูกรวบรวมอยู่ในอาณาเขตอันหนึ่งภายใต้อำนาจอธิปไตยของตนเอง ฉะนั้นการที่จะเป็นรัฐได้จะต้องมีส่วนประกอบสามประการ คือ (ก) ราษฎร (ข) อาณาเขต และ (ค) อำนาจอธิปไตยของตนเอง คือ ไม่ตกอยู่ใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น

(ค) ข้อบังคับต้องกำหนดความประพฤติ คือ การเคลื่อนไหวร่างกายหรือการงดเว้นการเคลื่อนไหวร่างกายอย่างใดอย่างหนึ่ง ลำพังแต่จิตใจอย่างเดียวกฎหมายย่อมไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง และอันนี้เองที่จะทำให้กฎหมายแตกต่างจากข้อบังคับของศาสนาและศีลธรรม ซึ่งเป็นข้อบังคับที่กำหนดจิตใจด้วย แต่ทั้งนี้ มิได้หมายความว่ากฎหมายจะไม่คำนึงถึงจิตใจเสียเลย การกระทำอย่างเดียวกันกฎหมายกำหนดโทษหนักเบาต่างกันแล้วแต่จิตใจของผู้กระทำ เช่น การตบหน้าเจ้าพนักงานในขณะที่ไม่ได้ปฏิบัติราชการและโดยสาเหตุส่วนตัวย่อมเป็นความผิดลหุโทษเท่านั้น แต่ถ้าการตบหน้านั้นกระทำไปเพื่อกบฏจะมีโทษถึงประหารชีวิต แต่ถ้าเพียงแต่คิดในใจที่จะทำการกบฏกฎหมายย่อมไม่เอาโทษ

(ง) ข้อบังคับนั้นต้องกำหนดความประพฤติของมนุษย์ กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อให้มนุษย์รวบรวมกันอยู่เป็นสังคมด้วยความสงบสุขและใช้บังคับเฉพาะมนุษย์เท่านั้น ถ้าสัตว์กระทำให้มนุษย์ได้รับความเสียหาย กฎหมายย่อมไม่ลงโทษสัตว์ แต่อาจลงโทษมนุษย์ผู้เป็นเจ้าของสัตว์นั้น

(จ) ข้อบังคับนั้นถ้าฝ่าฝืนจะต้องได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ ซึ่งเรียกว่า สภาพบังคับ (Sanction) ของกฎหมาย และการที่กฎหมายต้องมีสภาพบังคับ เช่น การลงโทษ ย่อมเป็นการบังคับให้มนุษย์ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย โดยมนุษย์ยอมกลัวที่จะได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษสภาพบังคับนี้ ในบางเรื่องกฎหมายกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายชำระค่าเสียหายในทางแพ่งในบางเรื่องก็กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนรับโทษในทางอาญา (หยุด แสงอุทัย, 2538: 41 - 42)

**4.3.2 กฎหมายตามแบบพิธี** หมายความว่า กฎหมายที่ออกมาโดยวิธีบัญญัติกฎหมาย ทั้งนี้ โดยไม่ต้องคำนึงว่ากฎหมายนั้นเข้าลักษณะเป็นกฎหมายตามเนื้อความหรือไม่ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งแม้ว่าจะเป็น “พระราชบัญญัติ” แต่ก็ไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายตามเนื้อความแต่ประการใด เพราะไม่ใช่กฎข้อบังคับที่กำหนดความประพฤติของบุคคลซึ่งผู้ฝ่าฝืนจะได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ (หยุด แสงอุทัย, 2538: 50)

จากการแบ่งประเภทลักษณะของกฎหมายดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีลักษณะเป็นกฎหมายตามเนื้อความ เพราะมีบทกำหนดโทษทางอาญา

#### 4.4 เหตุแห่งการสิ้นสุดลงของการบังคับใช้พระราชบัญญัติและบทบัญญัติของพระราชบัญญัติบางมาตรา

การสิ้นสุดการบังคับใช้กฎหมายมีทั้งการยกเลิกกฎหมายโดยตรงและโดยปริยาย และโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการศึกษานี้ จะมุ่งเน้นวิเคราะห์ในกรณีบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ที่มีบทลงโทษจำคุก เฉพาะบทบัญญัติที่ให้มีการลงโทษนี้ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือไม่ ซึ่งต้องอาศัยหลักการของคำวินิจฉัยศาล

รัฐธรรมนูญ ซึ่งได้สรุปสาระสำคัญไว้ บทที่ 2 มาพิเคราะห์พิจารณาประกอบกับเหตุอื่นที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายสิ้นสุดลง

#### 4.4.1 การสิ้นสุดลงของกฎหมายโดยตรงและโดยปริยาย

การสิ้นสุดลงของกฎหมายโดยตรงและโดยปริยายนี้ โดยปกติมักจะเป็นการสิ้นสุดลงของกฎหมายทั้งฉบับ โดยจำแนกเหตุแห่งการสิ้นสุดลงของกฎหมายได้ ดังนี้

##### (ก) การยกเลิกกฎหมายโดยตรง

(1) กฎหมายกำหนดวันยกเลิกกฎหมายไว้โดยกฎหมายนั่นเอง เช่น กำหนดให้ใช้กฎหมายนั้นเป็นเวลา 2 ปี เมื่อพ้นกำหนด 2 ปี กฎหมายนั้นก็สิ้นสุดลงไปในตัวไม่ต้องมีกฎหมายอีกฉบับหนึ่งระบุยกเลิก

(2) มีกฎหมายใหม่ที่มีลักษณะเช่นเดียวกันระบุยกเลิกไว้โดยตรง ซึ่งอาจเป็นกฎหมายเรื่องเดียวกันหรือกฎหมายอื่น หรือถ้าเป็นพระราชกฤษฎีกาฉบับต่อๆ มาได้บัญญัติยกเลิก การยกเลิกนี้อาจเป็นการยกเลิกกฎหมายทั้งฉบับ หรือเป็นการยกเลิกกฎหมายนั้นเฉพาะบางบทบางมาตราก็ได้ จะยกเลิกอย่างไรต้องระบุไว้ให้ชัดเจนในกฎหมาย (หยุด แสงอุทัย, 2538: 82)

##### (ข) การยกเลิกกฎหมายโดยปริยาย

การยกเลิกกฎหมายโดยปริยาย หมายถึงกรณีที่ไม่มีการบัญญัติชัดแจ้งระบุให้ยกเลิก แต่เป็นที่เห็นได้จากกฎหมายฉบับใหม่ว่าจะต้องยกเลิกกฎหมายเก่าไปในตัวด้วย เพราะเป็นไปไม่ได้ที่จะมีกฎหมายสองฉบับใช้ในเวลาเดียวกัน ซึ่งมีข้อความเกี่ยวกับเรื่องเดียวกัน ซึ่งศาลจะเลือกหยิบยกฉบับใดขึ้นใช้ก็ได้ตามใจชอบ

(1) กฎหมายใหม่และกฎหมายเก่ามีบทบัญญัติสำหรับกรณีหนึ่ง ๆ อย่างเดียวกัน ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องถือว่ากฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่าในกรณีเช่นเดียวกันนั้นเพราะต้องถือว่า

1) กฎหมายใหม่ดีกว่ากฎหมายเก่า

2) กฎหมายใหม่ไม่ประสงค์จะให้ใช้กฎหมายเก่า แม้ว่ากฎหมายเก่าจะมีข้อความอย่างเดียวกันกับกฎหมายใหม่

(2) กรณีที่กฎหมายเก่ามีข้อความขัดแย้งกับกฎหมายใหม่ คือกฎหมายเก่าบัญญัติไว้อย่างหนึ่ง กฎหมายใหม่บัญญัติไว้อีกอย่างหนึ่งไม่เหมือนกัน ก็ต้องถือว่ากฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่าโดยปริยาย เช่น กฎหมายเก่าบัญญัติให้คู่สัญญารับผิดชอบในกรณีเลินเล่อ แต่กฎหมายใหม่บัญญัติให้คู่สัญญารับผิดชอบในกรณีเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นการบัญญัติที่แย้งกัน ต้องใช้กฎหมายใหม่

(3) กรณีที่กฎหมายเก่ามีข้อความขัดกับกฎหมายใหม่ คือ กฎหมายเก่าบัญญัติไว้อย่างหนึ่ง แต่กฎหมายใหม่บัญญัติข้อความตรงข้ามกันทีเดียว ในกรณีเช่นนี้ ต้องถือว่ากฎหมายใหม่ ยกเลิกกฎหมายเก่าโดยปริยายดุจกัน เช่น กฎหมายเก่าบัญญัติไม่ให้คู่สัญญารับผิดชอบ

สำหรับการกระทำ อย่างนั้นเลย แต่กฎหมายใหม่บัญญัติให้รับผิด ซึ่งเป็นการบัญญัติที่ขัดกัน ต้องถือว่ายกเลิกกฎหมายเก่า (หยุด แสงอุทัย, 2538: 83)

อนึ่ง การเลิกใช้รัฐธรรมนูญฉบับใดฉบับหนึ่งไม่ทำให้พระราชบัญญัติซึ่งออกในสมัยใช้รัฐธรรมนูญฉบับนั้นถูกยกเลิกไปด้วย

ทั้งนี้ มีความเห็นอยู่สองความเห็นที่ถือว่าพระราชบัญญัติมิได้ถูกยกเลิกไป เพราะการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ความเห็นประการที่หนึ่งอ้างว่า พระราชบัญญัติที่ออกใช้ไม่ใช่ออกมาเพื่อให้การเป็นไปตามรัฐธรรมนูญเหมือนกับพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงดังกล่าว พระราชบัญญัติที่ออกไปแล้วย่อมเป็นกฎหมายของรัฐและมีความเป็นอยู่อิสระต่างหากจากรัฐธรรมนูญ แม้รัฐธรรมนูญจะเลิกใช้ไปแล้วแต่พระราชบัญญัติยังคงอยู่และใช้บังคับต่อไป จนกว่ากฎหมายนี้จะถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ เพราะมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือจนกว่ากฎหมายนั้น จะถูกยกเลิกโดยกฎหมายใหม่ ส่วนความเห็นประการที่สองอ้างว่า เมื่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารได้กระทำสำเร็จ ผู้ที่ทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารสำเร็จจึงมีอำนาจยกเลิกรัฐธรรมนูญเดิมและจัดให้มีรัฐธรรมนูญใหม่ได้ สำหรับพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งได้ใช้บังคับมาแล้วก่อนหน้านั้นก็เช่นกัน ย่อมอยู่ที่การตัดสินใจของผู้ที่ทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารสำเร็จว่าจะให้คงใช้ต่อไปหรือไม่ และการที่พระราชบัญญัติใช้บังคับได้ต่อมานั้น เป็นเพราะผู้ทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารสำเร็จตกลงให้ใช้ต่อไปโดยคุณธิภาพ คือโดยปริยาย หลักที่ว่าพระราชบัญญัติไม่ยกเลิกไปโดยปริยาย โดยการเลิกใช้รัฐธรรมนูญนี้มีข้อยกเว้นอยู่ข้อหนึ่งคือ พระราชบัญญัติที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้การเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เหตุนี้เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใดถูกยกเลิกไป พระราชบัญญัตินี้ย่อมจะถูกยกเลิกไปโดยปริยาย เพราะการเลิกใช้รัฐธรรมนูญฉบับนั้นด้วย (หยุด แสงอุทัย, 2538: 85 - 86)

#### 4.4.2 การสิ้นสุดของกฎหมายโดยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญมีวิวัฒนาการมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กร เรียกว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” เพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย จนกระทั่งต่อมาเมื่อมีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบองค์กรจาก “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” เป็นองค์กรในรูปแบบศาลรัฐธรรมนูญ ที่ใช้อำนาจตุลาการ เรียกว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ”

เป็นที่ทราบกันอย่างดีแล้วว่า รัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และสิ่งหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศก็คือบทบัญญัติของกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ซึ่งแนวคิดนี้ เป็นไปตามหลักการสำคัญที่เรียกว่า “หลักความชอบ

ด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย” ซึ่งหลักการนี้ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549: 2 - 3)

การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หมายถึงอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบกฎหมาย หรือร่างกฎหมายเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่มีสถานะสูงกว่ากฎหมายอื่นใด และในการควบคุมนี้ สามารถจำแนกได้เป็น 2 กรณี

(ก) การควบคุมก่อนที่กฎหมายจะใช้บังคับ

การควบคุมกฎหมายในกรณีนี้ ถือว่าเป็นการตรวจสอบในเบื้องต้นก่อนที่กระบวนการตรากฎหมายจะแล้วเสร็จและประกาศใช้บังคับ ซึ่งเป็นการควบคุมทั้งในด้านเนื้อหา และรูปแบบหรือกระบวนการตรากฎหมายในการควบคุมด้านเนื้อหา ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ให้ร่างพระราชบัญญัติเป็นอันตกไปทั้งฉบับ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติมาตราใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่มีใช้สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ให้เฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549: 13)

(ข) การควบคุมภายหลังที่กฎหมายใช้บังคับ

ในกรณีที่กฎหมายได้ผ่านกระบวนการตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว หากต่อมาปรากฏว่าบทบัญญัติของกฎหมายนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดกรณีดังกล่าวได้ (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549: 16) ซึ่งในการศึกษานี้ จะไม่ลงในรายละเอียดในการเสนอกฎหมายตามกระบวนการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

## บทที่ 5

### วิเคราะห์ปัญหาสถานะและบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ที่มีการกำหนดโทษจำคุก จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่ และจะส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อย่างไร

ในการศึกษานี้จะมุ่งเน้นการวิเคราะห์ปัญหาของบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เฉพาะกรณีที่มีการกำหนดโทษทางอาญา จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่ อย่างไร โดยพิจารณาวิเคราะห์ปัญหาของสถานะและการดำรงอยู่ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ทั้งฉบับควบคู่ไปด้วย

เนื่องจากพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นกฎหมายเพิ่มประสิทธิภาพในการเรียกบุคคลและเอกสารของคณะกรรมการ เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยให้ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ มีโทษทางอาญาถึงขั้นจำคุก ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นกฎหมายที่ออกมาโดยอาศัยความของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ซึ่งมีสาระสำคัญว่า “ให้คำสั่งเรียกมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ” เป็นฐานในการบัญญัติเป็นกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เปลี่ยนแปลงข้อความโดยมาตรา 129 ได้ตัดสาระสำคัญดังกล่าวออกไป จึงมีประเด็นที่น่าพิจารณาว่า การที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ตัดข้อความอันเป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ออกไป แต่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นกฎหมายที่อาศัยสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นฐานในการออกกฎหมาย จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือไม่ และจะส่งผลกระทบต่อการใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อไป อย่างไร

ปัญหาทั่วไปเกี่ยวกับสถานะการดำรงอยู่ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ในกรณีที่มีเหตุให้พระราชบัญญัตินี้ฉบับถูกยกเลิกไปมิใช่ประเด็นปัญหาหลักของการศึกษานี้ เพราะเหตุว่า หากพระราชบัญญัติถูกยกเลิกหรือตกไปทั้งฉบับ ก็ไม่มีประเด็นปัญหาอื่น ๆ ที่ต้องศึกษา ปัญหาเชิงลึกจึงอยู่ที่หากพระราชบัญญัตินี้ยังไม่ถูกยกเลิกหรือตกไป เฉพาะส่วนที่มีบทกำหนดโทษทางอาญาในกรณีที่มีการ

นำเอาสาระสำคัญที่ว่า “...ให้คำสั่งเรียกมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ...” ของรัฐธรรมนูญที่ถูกยกเลิกไปแล้ว มาเป็นฐานในการบัญญัติกฎหมาย จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งไม่มีสาระสำคัญดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งหากถือว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ผลก็คือเฉพาะบทบัญญัติที่มีการกำหนดโทษจำคุกเท่านั้นที่ตกไป หากใช่เป็นการตกไปทั้งฉบับไม่ แต่ไม่ว่าอย่างไร การศึกษาปัญหานี้ จำต้องวิเคราะห์สถานการณ์ภาพของพระราชบัญญัติทั้งฉบับก่อนว่ายังคงมีผลใช้บังคับอยู่หรือไม่ อย่างไร แล้วจึงมาวิเคราะห์ปัญหาเชิงลึกดังกล่าว

ด้วยปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงนำมากำหนดเป็นหัวข้อการศึกษานี้ เรื่อง “การบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 : ศึกษากรณีบทบัญญัติที่มีโทษจำคุกจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่”

จากการศึกษาตามเนื้อหาบทที่ 2 และบทที่ 4 มีประเด็นปัญหาหลักที่ต้องวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การตอบคำถามของวัตถุประสงค์ในการศึกษาเรื่องนี้สองกรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ทั้งฉบับ ยังมีผลใช้บังคับอยู่หรือไม่ อย่างไร

กรณีที่สอง บทบัญญัติบางมาตราที่กำหนดโทษจำคุก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือไม่ อย่างไร

### 5.1 พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ทั้งฉบับ ยังมีผลใช้บังคับอยู่หรือไม่ อย่างไร

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับใด พระราชบัญญัติฉบับนั้น จะยังมีผลใช้บังคับต่อไป จนกว่าจะต้องกรณีที่มีเหตุแห่งการสิ้นสุดของการบังคับใช้พระราชบัญญัติในการศึกษาบทที่ 4 ซึ่งในที่นี้ จะกล่าวเฉพาะพระราชบัญญัติทั่วไป หรือกฎหมายธรรมดา ซึ่งมีเหตุแห่งการสิ้นสุดของการบังคับใช้พระราชบัญญัติทั่วไปทั้งฉบับ 4 กรณี คือ

- (1) เหตุแห่งการสิ้นสุดลงโดยตรง
- (2) เหตุแห่งการสิ้นสุดลงโดยปริยาย
- (3) เหตุแห่งการสิ้นสุดลงโดยการยกเลิกรัฐธรรมนูญ
- (4) เหตุแห่งการสิ้นสุดลง โดยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ เพราะมีบทบัญญัติอันเป็น

สาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ปัญหาว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ต้องกรณีเหตุแห่งการสิ้นสุดลงของการบังคับใช้กฎหมาย ตาม 4 กรณีข้างต้นหรือไม่

ปัญหาดังกล่าว ในการศึกษานี้ จะมุ่งเน้นการศึกษาในกรณีที่ (3) และกรณีที่ (4) เนื่องจากว่า ในการศึกษานี้ยังไม่พบเหตุแห่งการสิ้นสุดหรือยกเลิกการบังคับใช้ของกฎหมาย อันจะทำให้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ทั้งฉบับต้องตกไปเพราะไม่ว่าพระราชบัญญัติฉบับใด ถ้าประกาศใช้บังคับแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับต่อไป จนกว่าจะมีการยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ โดยตรงหรือโดยปริยาย สำหรับเหตุแห่งการสิ้นสุดลงของการบังคับใช้กฎหมาย ในกรณีที่ (3) อันเกิดขึ้นจากผลของการยกเลิกรัฐธรรมนูญนั้น จากการศึกษา พบว่าพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ไม่ถูกยกเลิกเพราะเหตุแห่งการยกเลิกการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมีเหตุผลว่า ในประเด็นของกฎหมายทั่วไปแม้จะออกหรือไม่ได้ออกตามความของรัฐธรรมนูญ แต่กฎหมายนั้น ไม่ใช่กฎหมายที่มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญโดยตรง ก็เป็นที่ชัดเจนทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติมาโดยตลอดว่ากฎหมายเหล่านั้นไม่ได้สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ในทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนนั้น หากให้กฎหมายเหล่านี้สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญด้วยก็เท่ากับปล่อยให้ประเทศไม่มีกฎหมายใดๆ ใช้บังคับเลย บ้านเมืองประเทศชาติย่อมตกอยู่ภาวะโกลาหลวุ่นวายไร้กฎระเบียบโดยสิ้นเชิง บริการสาธารณะทั้งหลายย่อมต้องหยุดชะงักไปโดยปริยาย ทฤษฎีบริการสาธารณะที่ต้องมีลักษณะต่อเนื่องก็จะล้มเหลว และในทางปฏิบัติและจารีตของรัฐธรรมนูญไทย ก็พบว่า คณะปฏิวัติ คณะปฏิรูป คณะรัฐประหาร หรือคณะอะไรก็ตามแต่ ที่ทำการล้มล้างรัฐธรรมนูญ ก็มักไม่ไปยกเลิกกฎหมายเหล่านี้ กฎหมายต่าง ๆ ทั้งที่ออกและไม่ได้ออกตามความของรัฐธรรมนูญ จึงยังคงใช้บังคับต่อไปภายหลังการสิ้นสุดลงของรัฐธรรมนูญ ปัญหาทางกฎหมาย จึงมีอยู่แต่เฉพาะกฎหมายที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญโดยตรงคือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550: 169)

ในการศึกษานี้ จะกล่าวเฉพาะกฎหมายธรรมดาที่ออกตามความของรัฐธรรมนูญ โดยที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นกฎหมายธรรมดาที่ออกตามความของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ที่ถูกยกเลิกการใช้บังคับไปแล้ว โดยปกติพระราชบัญญัติธรรมดา แม้รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้รัฐสภาไปออกกฎหมาย แต่รัฐสภาก็มีอำนาจที่จะไปออกเป็นกฎหมายโดยไม่ต้องอาศัยความของรัฐธรรมนูญได้อยู่แล้ว หากเห็นว่ามีอำนาจที่จะต้องออกกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งเรียกนี้ แม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้บัญญัติให้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งเรียก รัฐสภาก็มีอำนาจที่จะออกกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งเรียกได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ จึงไม่ได้ผูกติดกับรัฐธรรมนูญโดยตรง แม้รัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดลง พระราชบัญญัติดังกล่าวก็หาสิ้นสุดลงไม่

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แล้วมีลักษณะเป็นกฎหมายตามเนื้อความเพราะเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับให้มีการลงโทษทางอาญาคือจำคุก แก่ผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ และผลจากการศึกษา

เกี่ยวกับการออกกฎหมายให้มีโทษทางอาญานั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้ระบุไว้ชัดเจนว่าให้กฎหมายมีสภาพบังคับ รัฐสภาที่มีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจกำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้ในพระราชบัญญัติได้อยู่แน่นอน กล่าวคือ แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 จะมีได้บัญญัติให้รัฐสภาไปออกกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งเรียกให้มีสภาพบังคับหรือให้มีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ รัฐสภาที่มีอำนาจที่จะไปออกกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งเรียกให้มีสภาพบังคับ โดยไม่ต้องอาศัยความของรัฐธรรมนูญมาเป็นฐานในการออกกฎหมายแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม เมื่อพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งมีบทกำหนดโทษทางอาญา เป็นกฎหมายที่ออกตามความของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปัญหาในชั้นแรกเรื่อง บทกำหนดโทษทางอาญาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงไม่มี เพราะเป็นการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้อำนาจไว้โดยตรง มีปัญหาต่อไปต้องพิจารณาว่า เมื่อพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นกฎหมายที่มีบทกำหนดโทษทางอาญาซึ่งออกตามความของรัฐธรรมนูญที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว เฉพาะบทกำหนดโทษในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งไม่ได้มีข้อความระบุว่าให้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีผลบังคับตามกฎหมาย หรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาเหตุแห่งการสิ้นสุดลงของกฎหมาย ในกรณี (4) ซึ่งเป็นกรณีของการสิ้นสุดลงของกฎหมายโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า บทบัญญัติการกำหนดโทษทางอาญา เป็นบทบัญญัติอันเป็นสาระสำคัญที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็จะทำให้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ตกไปทั้งหมด โดยไม่ต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติอื่น ๆ จะตกไปพร้อมกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ทั้งหมดหรือไม่

อนึ่ง ในกรณีของปัญหาพระราชบัญญัติตกไปทั้งหมดเพราะบทกำหนดโทษเป็นบทบัญญัติอันเป็นสาระสำคัญที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังไม่มีแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่จะนำมาวิเคราะห์ เพื่อประกอบการพิจารณาของการศึกษานี้ จะมีก็แต่เพียงแนวคำวินิจฉัยเฉพาะกรณีบทลงโทษทางอาญาบางมาตราของพระราชบัญญัติว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งจะกล่าวในข้อ 5.2 ต่อไป

**5.2 บทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เฉพาะมาตราที่กำหนดโทษจำคุกขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่ อย่างไร**

จากการวิเคราะห์ปัญหาข้อ 5.1 เป็นกรณีของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จะตกไปทั้งฉบับหรือไม่ แต่การศึกษาข้อ 5.2 เป็นกรณีเฉพาะมาตราที่มีการกำหนดโทษจำคุก จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็จะตกไปเฉพาะมาตราที่มีบทกำหนดโทษ แต่เนื้อหาส่วนอื่น ๆ หาดตกไปด้วยไม่

จากการศึกษากรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายบางมาตราตกไปเพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้นได้เฉพาะผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยศาลรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะมาตรานั้น ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

เนื่องจากหลักการของรัฐธรรมนูญทุกฉบับจะบัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

จากหลักการของรัฐธรรมนูญดังกล่าว คำว่า “กฎหมาย” จากการศึกษานี้ทำให้ทราบว่ากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ถ้าไม่ใช่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่มีอำนาจวินิจฉัย

กรณีตามปัญหาบทบัญญัติที่มีการกำหนดโทษทางอาญาของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น จากการศึกษาพบแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่คำวินิจฉัยที่สามารถนำมาปรับใช้วิเคราะห์ปัญหาตามกรณีที่ได้ศึกษาได้ ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 48 /2542 คำวินิจฉัยที่ 2 - 4 /2555 คำวินิจฉัยที่ 61 /2545 และ คำวินิจฉัยที่ 26 /2546

หลักการเกี่ยวกับคำวินิจฉัยทั้งสี่คำวินิจฉัยดังกล่าว เฉพาะในกรณีพระราชบัญญัติที่มีการกำหนดโทษทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ สามารถสรุปได้ดังนี้

5.2.1 บทกำหนดโทษทางอาญาของพระราชบัญญัติที่จะลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย เช่นการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ แม้ข้อห้ามของกฎหมายที่มีให้มีการฝ่าฝืนนั้นจะเป็นข้อห้ามที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่หากมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้รัฐกระทำการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ การกำหนดบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนตามบทบัญญัติ ถือว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็น เพื่อให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้ได้จริง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

5.2.2 การกำหนดบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายในพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญต้องบัญญัติเรื่องการจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้อย่างชัดเจนว่ารัฐสามารถออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ เมื่อมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญไว้ในกฎหมายประชาชนต้องปฏิบัติตาม ถ้าไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืน ก็ต้องถูกลงโทษทางอาญาตามบทกำหนดโทษ ดังนั้น บทบัญญัติที่ได้กำหนดโทษนั้น จึงมิใช่บทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ถ้า

รัฐธรรมนูญ ไม่ได้มีบทบัญญัติให้รัฐมีอำนาจดำเนินการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ แต่มีกฎหมายกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย ทั้ง ๆ ที่เป็นสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้ประชาชนสามารถที่จะกระทำได้ บทกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายที่ประชาชนสามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ

จากหลักการของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว สามารถกำหนดประเด็นปัญหาของบทกำหนดโทษในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้ว่า บทกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการ เป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจรัฐกระทำหรือไม่

ผู้ศึกษามีความเห็นว่ จากหลักการของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีบทกำหนดโทษทางอาญาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลได้วางหลักไว้ว่า ถ้าบทกำหนดโทษเป็นมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็น เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายมีผลบังคับใช้จริง และเป็นกรณีของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ จึงจะเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า บทกำหนดโทษของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายมีผลบังคับใช้ได้จริง แต่การกำหนดโทษจำคุกแก่ผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ อันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ หรือไม่ เป็นเรื่องของการตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญอาจเห็นว่าเป็นบทกำหนดโทษที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ได้ แต่ในการศึกษานี้ ผู้ศึกษายังเห็นว่าเป็นบทกำหนดโทษที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นอกจากหลักการของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ที่สนับสนุนว่า เฉพาะบทกำหนดโทษจำคุกของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังมีเหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งคือ แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะไม่มีบทบัญญัติว่าให้รัฐสภาไปออกกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการและให้มีสภาพบังคับ แต่การออกกฎหมายของรัฐสภาก็สามารถออกกฎหมายให้มีสภาพบังคับ โดยมีบทกำหนดโทษทางอาญาได้เอง ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ถ้อยคำของรัฐธรรมนูญมิใช่ประเด็นสำคัญในการนำมาเป็นแม่บทในการออกกฎหมาย เช่น ตามกรณีการศึกษาพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติทั่วไป เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพียงแค่บัญญัติว่า เกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่เนื้อหาของพระราชบัญญัติก็มีการกำหนดโทษทางอาญา ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้บัญญัติว่าให้กฎหมายนี้มีผลบังคับ นอกจากนี้ การสิ้นสภาพบังคับเฉพาะมาตราส่วนที่เป็นบทกำหนดโทษเพราะเหตุอื่นนอกจากเรื่องการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจากการศึกษาในบทที่ 4 ก็ไม่พบว่ามีเหตุแห่งการสิ้นสุดของกฎหมายเฉพาะบางมาตรา ได้แก่

การสิ้นสุดลงโดยปริยาย โดยตรง และโดยการยกเลิกรัฐธรรมนูญ และไม่พบเหตุแห่งการสิ้นสุดของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ทั้งฉบับ อันจะทำให้บทกำหนดโทษต้องตกไปทั้งโดยตรงและโดยปริยาย

### 5.3 ผลการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา

จากการวิเคราะห์ปัญหาข้อ 5.1 และข้อ 5.2 ดังกล่าว สามารถนำมาตอบคำถามและใช้เป็นข้อมูลในการชี้แจงเกี่ยวกับสถานะและบทบัญญัติที่มีการกำหนดโทษของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ อันเป็นวัตถุประสงค์ของการศึกษาโดยสรุปได้ ดังนี้

5.3.1 พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ทั้งฉบับ ยังมีผลใช้บังคับต่อไป และบทบัญญัติบางมาตราเฉพาะที่มีการกำหนดโทษทางอาญาทุกมาตราในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปเช่นเดียวกัน เพราะไม่มีเหตุแห่งการยกเลิกพระราชบัญญัติและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า บทกำหนดโทษทางอาญาของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

5.3.2 เมื่อพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ทั้งฉบับ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ หากคณะกรรมการการจะดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็เป็นการกระทำตามกฎหมายที่ชอบด้วยกฎหมาย

5.3.3 หากในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ในกรณีมีผู้ถูกหมายเรียกให้มาชี้แจงหรือส่งเอกสาร และคณะกรรมการมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถนำหลักการเกี่ยวกับเหตุแห่งการสิ้นสุดลงของการบังคับใช้กฎหมายมาชี้แจงได้ ว่าพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ยังมีผลใช้บังคับต่อไปได้อย่างสมบูรณ์

5.3.4 ผลของการศึกษานี้สามารถนำมาเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการพิจารณาถึงแนวทางและความเหมาะสมในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาเกี่ยวกับข้อเท็จจริงเรื่องการกำหนดโทษทางอาญาแก่เอกชนที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ซึ่งจะกล่าวในบทสรุปต่อไป

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามความของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ จึงกำหนดมาตรการบังคับทางอาญา โดยให้ลงโทษจำคุกแก่ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งในการใช้พระราชบัญญัตินี้ ตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้จนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีการดำเนินคดีอาญากับผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ หากมีการฟ้องร้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัตินี้ในอนาคต ผู้เกี่ยวข้องไม่อาจปฏิเสธได้ว่าเป็นการฟ้องคดีที่ไม่มีเหตุเรื่องทางการเมืองมาเกี่ยวข้อง ดังนั้น การดำเนินคดีอาญาในอนาคต อาจมีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองที่อาจสร้างความยุ่งยากให้แก่คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติงานในการดำเนินคดี รวมทั้งผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติที่ถูกฟ้องคดี นอกจากนี้ปัญหาในทางปฏิบัติดังกล่าว ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความสิ้นสุดลงของพระราชบัญญัติ รวมทั้งการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืน อาจถูกหยิบยกขึ้นมาตีความหรือถกเถียงกันว่าจะทำได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งตามผลของการศึกษา แม้จะสรุปได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ และบทกำหนดโทษทางอาญาที่จะลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนจะยังมีผลใช้บังคับต่อไป จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าบทกำหนดโทษในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และแม้ว่าการดำเนินคดีอาญาจะไม่มีปัญหาทางข้อกฎหมายเกี่ยวกับความชอบของกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการสามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติได้ทุกกรณี ก็มีไว้ว่าปัญหาเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติจะสิ้นไป เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ จัดได้ว่าเป็นกฎหมายที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในทางการเมืองได้ ดังนั้น บทสรุปของการศึกษาปัญหานี้ เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการศึกษาแล้วนำมาต่อยอดว่าจะนำมาใช้ประโยชน์อย่างไร จึงต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของมาตรการบังคับทางอาญากับสถานการณ์และสภาพทางการเมืองของประเทศเป็นสำคัญ จึงขอสรุปว่า เมื่อพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ เป็นกฎหมายที่อาจนำมาใช้ประโยชน์ในทางการเมืองได้ การลงโทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเรียก อาจเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับอันไม่เหมาะสมกับสภาพทางการเมือง และการกำหนดมาตรการการลงโทษทางอาญาทั้งเอกชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ เป็นการกำหนดโทษที่ไม่เหมาะสม อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ฝ่ายบริหาร ทั้งข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองที่จะถูกตรวจสอบ และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่ได้รับคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการในกรณีที่มีการดำเนินคดีอาญา

นอกจากความไม่เหมาะสมดังกล่าวแล้ว หากพิจารณาถึงประโยชน์และความคุ้มค่าของการใช้พระราชบัญญัติ มีข้อเท็จจริงว่า ทั้งก่อนและหลังที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ วิธีการปฏิบัติงานของคณะกรรมการจะมีข้อปฏิบัติในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาอยู่แล้ว เพียงแต่ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติที่จะนำไปสู่การดำเนินคดีอาญาเหมือนกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ซึ่งทั้งข้อบังคับการประชุมสภาในส่วนเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการและพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ต่างก็เป็นมาตรการการตรวจสอบฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาด้วยกัน แม้ว่าพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ จะกำหนดมาตรการการลงโทษทางอาญา ก็มิได้ทำให้การตรวจสอบของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ซึ่งตามข้อเท็จจริงในปัจจุบัน แม้ว่าคณะกรรมการยังไม่มี การดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ แต่ถ้าหากคณะกรรมการใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ เป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางการเมืองย่อมสร้างความยุ่งยากให้แก่ข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง พนักงานรัฐวิสาหกิจ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกชนที่ ถูกหมายเรียกของคณะกรรมการ ด้วยเหตุผลดังกล่าว การออกกฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียก ฯ จึงเป็นการออกกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกับข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา ซึ่ง ไม่มีประโยชน์และไม่มีความคุ้มค่าในการออกกฎหมาย และยังเป็น การสร้างภาระให้แก่ผู้ถูกหมายเรียก

ดังนั้น หากมีการใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ต่อไปในอนาคต และมีการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ย่อมมีผลกระทบต่อ การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะข้าราชการประจำที่ต้องรับนโยบายจากฝ่ายการเมือง และยังเป็น การเพิ่มภาระให้แก่ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมที่ไม่ต้องการเกี่ยวข้องกับการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกชนที่ ถูกหมายเรียก จึงเห็นควรให้มีการยกเลิกหรือปรับปรุงพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ตามข้อเสนอแนะต่อไป

#### ข้อเสนอแนะ

การดำเนินงานของคณะกรรมการ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณา สอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่ของคณะกรรมการนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าสามารถกระทำได้ โดยดำเนินการตามมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งหากคณะกรรมการเลือกที่จะนำพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ มาใช้ในการปฏิบัติงาน ถ้าบุคคลที่คณะกรรมการเรียกเอกสารหรือเรียกให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นไม่ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ และคณะกรรมการมีมติให้ออกคำสั่งเรียก และผู้นั้นฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามย่อมมีโทษตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแล้วแต่กรณี ซึ่งประธานคณะกรรมการจะมีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหา

ต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ หากเกิดกรณีฟ้องร้องดำเนินคดี ในระหว่างการดำเนินคดี อาจมีการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ หรือบงก้าหนดโทษทางอาญาของพระราชบัญญัตินี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ย่อมมีหน้าที่ ล้ารวจ ตรวจสอบ ทบทวนกฎที่อยู่ในความรับผิดชอบเพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมายขึ้นใหม่ ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาวะการณ์ โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว และลดภาระของประชาชน เป็นสำคัญ และในฐานะที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายเลขานุการในกระบวนการตรากฎหมาย อีกทั้งยังเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติในส่วนที่เป็นผู้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ โดยตรง และเป็นผู้ริเริ่มกร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีหน่วยงานอื่นมาเกี่ยวข้อง จนร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ดังกล่าวประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควรดำเนินการ ดังนี้

6.1 มีหนังสือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2554 มาตรา 62 (4) ประกอบระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วย การรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ข้อ 3 (2) เพื่อขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ขอรื้อว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ยังมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายอีกต่อไปหรือไม่ อย่างไร และหากมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายอีกต่อไป บก้าหนดโทษทางอาญาของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่ อย่างไร ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้ที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จะได้ดำเนินการในแนวทางที่ถูกต้องต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น มิได้มีผลผูกพันหรือมีสภาพบังคับแก่สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรให้จำต้องปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

6.2 มีหนังสือไปยังผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อแจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบ ว่า ปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในฐานะที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 และ ด้วยผลของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงทำให้มีประเด็น พิจารณาว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่ อย่างไร ซึ่งจะนำมาสู่การปรับปรุงกฎหมายต่อไป โดย ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจมีข้อเสนอแนะแก่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการ

ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 230 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อย่างไรก็ดี หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็อาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ตามมาตรา 231 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า ในการดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 231 นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินมีดุลพินิจในการพิจารณาว่าควรเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

ทั้งนี้ ผู้ศึกษา เห็นว่า ในการดำเนินการตามข้อ 6.2 ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนั้น อาจต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งอยู่ในระหว่างการตรา ประกอบระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วย การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณา ซึ่งเป็นระเบียบที่จะต้องตราขึ้นด้วยตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อกำหนดสิทธิหน้าที่และอำนาจให้แก่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอเรื่องให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาต่อไป

### 6.3 เสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ

ต่อคณะกรรมการหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำเสนอเข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายปกติ เพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามข้อ 6.4 ข้อ 6.5 และข้อ 6.6 ในลำดับต่อไป

6.4 ยกเลิกการใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาเหมือนในอดีตที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ

6.5 หากไม่ยกเลิกพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ก็ควรปรับปรุงแก้ไขบทกำหนดโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรกำหนดอัตราโทษเอกชนที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ให้น้อยกว่าการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ฯ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้กำหนดอัตราโทษเอกชนเท่ากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง

6.6 ยกเลิกเฉพาะบทกำหนดโทษแก่เอกชนหรือยกเลิกบทกำหนดโทษทั้งเอกชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหากดำเนินการตามข้อ 6.6 นี้ มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติจะไม่แตกต่างกับข้อบังคับการประชุมสภา

## บรรณานุกรม

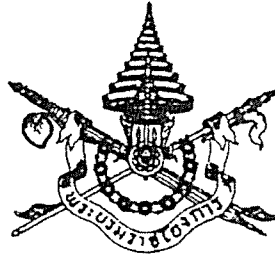
- กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์. (2544). กระบวนการตรากฎหมาย. ใน **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)**. (เล่มที่ 1, หน้า 2 – 4). กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคสุสภา  
กุลพล วัชรภาพ. (2555). การบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภา  
ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ศึกษากรณีเฉพาะกรณีการปฏิบัติหน้าที่ของ  
เจ้าหน้าที่กรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ปรินญารัฐ  
ประสานศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, คณะรัฐศาสตร์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ. ใน **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)**. (เล่มที่ 3, หน้า 11). กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคสุสภา
- มานิตย์ จุมปา. (2544). ประเภทและศักดิ์กฎหมายในรัฐธรรมนูญ. ใน **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)**. (เล่มที่ 2, หน้า 4, 6 – 7, 12 - 13). กรุงเทพฯ: องค์การค้ำ  
ของคสุสภา
- มานิตย์ จุมปา. (2555). **คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)**. พิมพ์ครั้งที่ 3  
กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เล่มที่ 1, หน้า 1 - 2, 124 - 127, 585 – 586.
- มานิตย์ จุมปา. (2555). **คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)**.  
กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เล่มที่ 2, หน้า 165.
- วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ. (2553). จาก “สภาพบังคับทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของ  
คณะกรรมการสิทธิการ,”. **จลนคติ**, ปีที่ 7 เล่มที่ 2, หน้า 22.
- สถาบันพระปกเกล้า (2560). **รัฐสภากับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ศาลรัฐธรรมนูญ**. [สไลด์].  
กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). **รัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง กฎหมายทั้งหลายสิ้นสุดลงตามด้วยหรือไม่**.  
**วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา**, ปีที่ 5 ฉบับที่ 2, หน้า 169, 171 - 172.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2548). **คู่มือเบื้องต้นการร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย**.  
หน้า 136.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2549). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 4.  
กรุงเทพมหานคร :บริษัท พีเพรส จำกัด, หน้า 2 – 3, 13, 16.

หยุด แสงอุทัย. (2538). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร :  
ประการพริก

เอมอัชฌา บุญเกิด. (2556). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในการเรียกข้อมูลบางประเภทตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์, สาขาวิชานิติศาสตร์.

อริน เจียจันทร์พงษ์. (2554). ปัญหาว่าด้วยการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. .... ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์.

ภาคผนวก



## พระราชบัญญัติ

คำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

พ.ศ. ๒๕๕๔

### ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔

เป็นปีที่ ๖๖ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

“ประธานคณะกรรมการ” หมายความว่า ประธานคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

“หน่วยราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น แต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา ๔ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

มาตรา ๕ คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

คำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๖ ในการดำเนินกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ของคณะกรรมการเรื่องใด หากคณะกรรมการมีมติให้เรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาให้คณะกรรมการมีหนังสือขอให้บุคคลนั้นส่งเอกสาร หรือเชิญบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

หนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือหนังสือเชิญตามวรรคหนึ่งต้องระบุเหตุแห่งการขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญ รวมทั้งประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยตามสมควร ในกรณีที่คณะกรรมการมีหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น อาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสารหรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

บุคคลที่ได้รับหนังสือตามวรรคหนึ่งต้องจัดส่งเอกสาร หรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการภายในเวลาที่กำหนด เว้นแต่บุคคลนั้นมีเวลาเหลือที่จะปฏิบัติตามหนังสือไม่ถึงสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือตามวรรคหนึ่ง บุคคลนั้นอาจไม่ปฏิบัติตามก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งเหตุดังกล่าวต่อคณะกรรมการภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ เมื่อคณะกรรมการได้รับหนังสือแจ้งเหตุจากบุคคลนั้นแล้ว ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งอีกครั้งหนึ่ง

ในกรณีที่บุคคลที่ได้รับหนังสือตามวรรคหนึ่งเคยส่งเอกสาร หรือได้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องเดียวกันต่อคณะกรรมการคณะอื่นแล้ว อาจอ้างเอกสาร คำแถลง หรือความเห็นของตนดังกล่าวแทนการส่งเอกสาร หรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น แต่ต้องมีหนังสือแจ้งต่อคณะกรรมการภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสารหรือหนังสือเชิญ

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นควรให้บุคคลตามวรรคสี่ส่งเอกสารหรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการ ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๗ บุคคลที่ได้รับหนังสือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นต้องมาด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อาจมีหนังสือขอลือ่นหรือหนังสือมอบหมายให้บุคคลอื่นมาดำเนินการแทนพร้อมชี้แจงเหตุจำเป็นอย่างชัดเจนต่อคณะกรรมการภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือเชิญ

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วยอมให้บุคคลที่ได้รับมอบหมายตามวรรคหนึ่งมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ ให้ถือว่าคำแถลงหรือความเห็นของบุคคลนั้นเป็นคำแถลงหรือความเห็นของผู้ที่คณะกรรมการมีหนังสือเชิญ

ถ้าคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นควรให้บุคคลที่ได้รับหนังสือเชิญตามวรรคหนึ่งต้องมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการด้วยตนเอง ให้มีหนังสือเชิญบุคคลดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วยอมให้เลื่อนตามวรรคหนึ่ง ให้นำความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๘ บุคคลที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นไม่จัดส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ให้คณะกรรมการการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นด้วยตนเอง ต่อคณะกรรมการการ โดยอาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสาร หรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณา ด้วยก็ได้

ในการออกคำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

คำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่งต้องระบุเหตุแห่งการเรียก ประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องตามสมควร และโทษของการฝ่าฝืนคำสั่งเรียก

มาตรา ๙ การจัดส่งหนังสือตามมาตรา ๖ และคำสั่งเรียกตามมาตรา ๘ ให้คณะกรรมการการ ดำเนินการด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง หรือหลายวิธีการตามที่คณะกรรมการการเห็นสมควรก็ได้ ดังต่อไปนี้

- (๑) ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ
- (๒) มอบให้บุคคลอื่นนำส่ง
- (๓) ส่งทางโทรสาร
- (๔) วิธีการอื่นใดที่คณะกรรมการการเห็นสมควรเฉพาะกรณี

หลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการจัดส่งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานรัฐสภากำหนด เมื่อได้ดำเนินการจัดส่งตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนดังกล่าวแล้วให้ถือว่าบุคคลนั้นได้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียก แล้วแต่กรณี โดยชอบแล้ว

มาตรา ๑๐ ผู้ใดที่คณะกรรมการการมีหนังสือเชิญตามมาตรา ๖ หรือมีคำสั่งเรียกตามมาตรา ๘ ให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการการ ตามระเบียบที่ประธานรัฐสภากำหนด

มาตรา ๑๑ ผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๖ และมาตรา ๘ ต่อคณะกรรมการการ หรือผู้ที่จัดทำและเผยแพร่รายงานการประชุมตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการที่ตนเปิดเผยข้อมูล หรือให้วัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานหรือจัดทำและเผยแพร่รายงานโดยสุจริต แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๒ กรรมการผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๓ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย

มาตรา ๑๔ ผู้ใดส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการซึ่งกระทำการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๕ ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติตามหน้าที่ของคณะกรรมการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๖ เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานคณะกรรมการมีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป

มาตรา ๑๗ ให้ประธานรัฐสภารักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ระเบียบนั้นเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ  
บัญญัติให้คณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสาร  
จากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณา  
สอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับซึ่งจะส่งผลดีต่อการพิจารณาของ  
คณะกรรมการ ทำให้มีประสิทธิภาพและได้รับข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



## พระราชบัญญัติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๕๒

### ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๒

เป็นปีที่ ๕๕ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“สิทธิมนุษยชน” หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

“ประธานกรรมการ” หมายความว่า ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

มาตรา ๔ ให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ระเบียบและประกาศตามวรรคหนึ่งที่มีผลเป็นการทั่วไป เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วให้ใช้บังคับได้

#### หมวด ๑

#### คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย และผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

มาตรา ๖ ประธานกรรมการและกรรมการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์

(๓) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น

หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๔) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมือง

(๕) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๖) ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ

- (๗) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๘) ไม่เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (๙) ไม่เป็นบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันได้รับการเสนอชื่อ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- (๑๐) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือจากหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือเพราะประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (๑๑) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (๑๒) ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- (๑๓) ไม่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง
- มาตรา ๗ ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการต้อง
- (๑) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (๒) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ
- (๓) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
- เมื่อวุฒิสภาเลือกบุคคลตาม (๑) (๒) หรือ (๓) โดยได้รับความยินยอมของผู้นั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (๑) (๒) หรือ (๓) แล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมีได้ลาออกภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ และให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการใหม่แทน
- มาตรา ๘ การสรรหาและการเลือกกรรมการให้ดำเนินการดังต่อไปนี้
- (๑) ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด นายกฤษฎา นายความ อธิการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลแห่งละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนตามมาตรา ๒๔ แห่งหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสิบคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองกิจการละหนึ่งคนรวมเป็นสามคน และเลขาธิการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นเลขานุการ และให้คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่สรรหาและ จัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการตามมาตรา ๕ จำนวนยี่สิบสองคน โดยต้องคำนึงถึง การมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชายเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของ ผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น รวมทั้งเอกสารหรือหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ที่เหมาะสมกับ การเป็นกรรมการ และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๖ ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่ วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(๒) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อตาม (๑) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุด และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาตามลำดับเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าไม่มี ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือมีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการไม่ครบสิบเอ็ดคนให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือก ในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง และในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้ได้รับ คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินสิบเอ็ดคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่า ผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดได้รับเลือกเป็นกรรมการ หรือได้รับเลือกเป็นกรรมการไม่ครบ สิบเอ็ดคน ให้คณะกรรมการสรรหาคำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลตาม (๑) เพื่อเสนอ วุฒิสภาลงมติเลือกใหม่

ให้ผู้ได้รับเลือกตาม (๒) ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ แล้วแจ้งผล ให้ประธานวุฒิสภาทราบ และให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

มาตรา ๕ กรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง รวมทั้งต้องคำนึงถึง ผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

ให้กรรมการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต

มาตรา ๑๐ กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่ จะเข้ารับหน้าที่

เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการชุดใหม่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เมื่อสิ้นสุดวาระของกรรมการชุดเดิม ให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการชุดใหม่ก่อนครบวาระของกรรมการชุดเดิมเป็นระยะเวลาหกสิบวัน

มาตรา ๑๑ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนกรรมการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่กรรมการนั้นปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชน หรือไม่เป็นกลางหรือมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องทางศีลธรรมจรรยาที่อาจมีผลกระทบหรือก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการดำรงตำแหน่งหน้าที่ หรือต่อการส่งเสริมหรือคุ้มครองสิทธิมนุษยชน หรือมีส่วนได้เสียในกิจการหรือธุรกิจใดๆ ที่อาจมีผลกระทบโดยตรงหรือก่อให้เกิดความเสียหายทำนองเดียวกัน หรือมีหรือเคยมีพฤติการณ์ในการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือบกพร่องต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง

มติของวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

มาตรา ๑๒ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๖
- (๔) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๗
- (๕) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๑

(๖) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้และให้ถือว่าคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่ เว้นแต่มีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงเจ็ดคน

มาตรา ๑๓ เมื่อกรรมการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๒ ให้เริ่มดำเนินการตามมาตรา ๘ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการสรรหาจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลเป็นจำนวนสองเท่าของผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งเสนอต่อประธานวุฒิสภา

ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งในระหว่างที่อยู่นอกสมัยประชุมของรัฐสภา ให้ดำเนินการตามมาตรา ๘ ภายในสามสิบวันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมของรัฐสภา

มาตรา ๑๔ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการที่มีอยู่ จึงเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

ในการวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในการประชุม ถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสีย กรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุม  
มาตรา ๑๕ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

(๒) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(๓) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๔) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(๕) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(๖) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน

(๗) ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา

(๘) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๙) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

มาตรา ๑๖ ให้ประธานกรรมการและกรรมการเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำเต็มเวลาโดยได้รับค่าตอบแทนเป็นรายเดือนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติงาน ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ให้อนุกรรมการได้รับค่าตอบแทนเป็นเบี้ยประชุมและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

#### หมวด ๒

#### สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

มาตรา ๑๗ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ

มาตรา ๑๘ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ
- (๒) รับคำร้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการและดำเนินการสืบสวนหรือตรวจสอบเกี่ยวกับเรื่องที่มีการยื่นคำร้องตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (๓) ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน
- (๔) ประสานงานกับหน่วยราชการ องค์กรเอกชน หรือองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชนในการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- (๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา ๑๙ ให้ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

บรรดาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และให้ประธานกรรมการเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการและการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภาและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

มาตรา ๒๐ ให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคนหนึ่ง รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นตรงต่อประธานกรรมการและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยจะให้มีรองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

มาตรา ๒๑ ให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านประธานรัฐสภาเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ในการนี้ ถ้าประธานกรรมการร้องขอ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการธิการ อาจอนุญาตให้ประธานกรรมการหรือผู้ที่ประธานกรรมการมอบหมายมาชี้แจงก็ได้

#### หมวด ๓

#### การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

มาตรา ๒๒ ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๓ บุคคลใดที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนมีสิทธิยื่นคำร้องโดยทำเป็นหนังสือและต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องหรือผู้ทำการแทน

(๒) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์อันเป็นเหตุแห่งการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

(๓) ลายมือชื่อของผู้ร้องหรือผู้ทำการแทนที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง การร้องเรียนด้วยวาจาให้กระทำได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

คำร้องให้ยื่น ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ หรือจะยื่นต่อกรรมการคนใดคนหนึ่งหรือองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อส่งต่อไปยังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือด้วยวิธีการอื่นใดตามที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้

เมื่อได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแจ้งผู้ร้อง หรือผู้ทำการแทนโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสามวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีการร้องเรียนจากผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน หรือในกรณีที่ปรากฏแก่องค์การเอกชนดังกล่าวว่ามีการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เมื่อองค์การเอกชนดังกล่าวได้พิจารณาเบื้องต้นแล้วเห็นว่ากรณีมีมูล ก็อาจเสนอเรื่องให้คณะกรรมการดำเนินการต่อไปได้

องค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนตามวรรคหนึ่งต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย ซึ่งมีการดำเนินกิจการเกี่ยวข้องโดยตรงกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามที่คณะกรรมการกำหนด และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งค้าหากำไรจากการดำเนินกิจการดังกล่าว

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในกรณีใด หรือในกรณีที่คณะกรรมการได้รับคำร้องว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามมาตรา ๒๓ หรือได้รับเรื่องจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนตามมาตรา ๒๕ และเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีมูลและ อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการแจ้งไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่ถูกอ้างว่า เป็นผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือบุคคลหรือหน่วยงานที่คณะกรรมการเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการละเมิด สิทธิมนุษยชน เพื่อให้บุคคลหรือหน่วยงานนั้นชี้แจงข้อเท็จจริงภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ในการแจ้งดังกล่าวให้คณะกรรมการสรุปรายละเอียดข้อเท็จจริงให้เพียงพอแก่การชี้แจงได้โดยถูกต้อง ครบถ้วนด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าเรื่องที่รับมาไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือไม่รับไว้ พิจารณา ให้แจ้งผู้ร้องหรือองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่ส่งเรื่องทราบโดยไม่ชักช้า และเพื่อ ประโยชน์แก่การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจะส่งเรื่องต่อไปให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนั้น ดำเนินการแก้ไขตามที่เห็นสมควรต่อไปก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าเรื่องที่รับมาควรได้รับการพิจารณาแก้ไขโดยองค์กรอื่นซึ่งมี อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการอาจส่งเรื่องให้องค์กรนั้นพิจารณาได้ไม่ว่าเรื่องดังกล่าวจะอยู่ระหว่างการ ดำเนินการของคณะกรรมการในชั้นตอนใด ในกรณีนี้ คณะกรรมการอาจมีหนังสือสอบถามผลการดำเนินการ ไปยังองค์กรนั้นได้ และหากปรากฏว่าองค์กรนั้นยังมิได้ดำเนินการเป็นประการใดหรือไม่รับเรื่องดังกล่าว ไว้พิจารณา คณะกรรมการอาจรับเรื่องกลับไปพิจารณาหากเป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการได้

ในการส่งเรื่องให้องค์กรอื่นพิจารณาหรือการรับเรื่องกลับไปพิจารณาตามวรรคสาม ให้คณะกรรมการแจ้งให้ผู้ร้องหรือองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่ส่งเรื่องทราบโดยไม่ชักช้าด้วย

มาตรา ๒๖ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการชี้แจงข้อเท็จจริงตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยต้องให้ออกาสผู้ร้องหรือผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงรายละเอียด และเสนอพยานหลักฐานตามสมควรเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่มีการอ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ในการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามวรรคหนึ่ง หากคู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าคณะกรรมการ คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในกระบวนการพิจารณาตรวจสอบได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

ในการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อทำหน้าที่สืบสวนและสอบสวนข้อเท็จจริง รับฟังคำชี้แจงและพยานหลักฐาน และจัดทำรายงานตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดเสนอต่อคณะกรรมการได้ ในการนี้ ให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการ เว้นแต่คณะกรรมการจะกำหนดเป็นอย่างอื่น

ในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการอาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานก็ได้

มาตรา ๒๗ ในระหว่างการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าอาจดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ ให้คณะกรรมการดำเนินการไกล่เกลี่ยบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้คู่กรณีทำความตกลงเพื่อประนีประนอมและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ถ้าปรากฏว่าคู่กรณียินยอมตกลงเพื่อประนีประนอมและแก้ไขปัญหาและคณะกรรมการเห็นว่าการตกลงนั้นอยู่ในกรอบของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้คณะกรรมการจัดให้มีการจัดทำข้อตกลงระหว่างคู่กรณีเป็นหนังสือไว้และให้ยุติเรื่อง

ในกรณีที่ปรากฏแก่คณะกรรมการในภายหลังว่ามีการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลงเป็นหนังสือตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

มาตรา ๒๘ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๗ เมื่อคณะกรรมการได้ดำเนินการตรวจสอบเสร็จสิ้นแล้ว หากคณะกรรมการเห็นว่าการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้คณะกรรมการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบซึ่งต้องระบุรายละเอียดข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับพฤติการณ์แห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชน เหตุผลที่มีความเห็นดังกล่าว และมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าบุคคลหรือหน่วยงานใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใดและด้วยวิธีการอย่างไร รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว

ในการกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการอาจกำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ด้วยวิธีใดที่เห็นเหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในลักษณะทำนองเดียวกันอีกก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าการกระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่มีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมซึ่งสมควรแก่การแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ถูกระทำ เช่นว่านั้น คณะกรรมการอาจกำหนดแนวทางการแก้ไขเพื่อแจ้งให้บุคคลหรือหน่วยงานดำเนินการตามความเหมาะสมภายใต้อำนาจหน้าที่ของบุคคลหรือหน่วยงานนั้นได้

ให้คณะกรรมการแจ้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามรายงานผลการตรวจสอบโดยเร็ว และในกรณีที่เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีการยื่นคำร้องให้แจ้งไปยังผู้ร้องทราบด้วย

มาตรา ๒๕ เมื่อบุคคลหรือหน่วยงานได้รับแจ้งรายงานผลการตรวจสอบตามมาตรา ๒๔ แล้วให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด และแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบ

ในกรณีที่การดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่อาจกระทำให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้บุคคลหรือหน่วยงานขอขยายระยะเวลาการดำเนินการไปยังคณะกรรมการพร้อมทั้งเหตุผลและระยะเวลาที่ขอขยายก่อนที่กำหนดระยะเวลาเดิมจะสิ้นสุดลง แต่ทั้งนี้ห้ามมิให้ขอขยายระยะเวลาการดำเนินการมากกว่าสองครั้ง

มาตรา ๓๐ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๒๕ แล้ว ถ้าบุคคลหรือหน่วยงานมิได้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือดำเนินการแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ในการนี้ให้คณะกรรมการกำหนดรายละเอียดในการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อการสั่งการของนายกรัฐมนตรีด้วย เว้นแต่การดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นไม่อยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะสั่งการได้ ให้คณะกรรมการดำเนินการตามมาตรา ๓๑

มาตรา ๓๑ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการหรือสั่งการให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามมาตรา ๓๐ ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ ในการรายงานต่อรัฐสภาดังกล่าว หากคณะกรรมการเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน โดยส่วนรวม คณะกรรมการจะเผยแพร่กรณีที่ไม่มีดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นให้สาธารณชนทราบก็ได้

มาตรา ๓๒ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้คณะกรรมการมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) มีหนังสือสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพื่อให้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใดๆ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือส่งผู้แทนมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาได้

(๒) มีหนังสือเรียกบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องมาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด

การส่งหนังสือเรียกให้ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ณ ภูมิลำเนาหรือสำนักงานของผู้รับในกรณีที่ไม้อาจส่งหนังสือเรียกให้แก่ผู้รับตามวิธีดังกล่าวได้หรือไม่มีการปฏิบัติตามหนังสือเรียกภายในระยะเวลาอันสมควร ให้คณะกรรมการส่งโดยวิธีดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง หรือจะจัดส่งโดยวิธีอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(๓) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใดๆ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและโดยไม่ชักช้า ก่อนการตรวจสอบหรือรวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าวให้กรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายแสดงความบริสุทธิ์เสียก่อนและเท่าที่สามารถกระทำได้ให้ดำเนินการต่อหน้าผู้ครอบครองหรือดูแลสถานที่หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง หรือถ้าหากบุคคลดังกล่าวนั้นไม่ได้ก็ให้ดำเนินการต่อหน้าบุคคลอื่นอย่างน้อยสองคนซึ่งได้ขอรับรองมาเป็นพยาน ในกรณีนี้ ให้ผู้ครอบครองหรือดูแลสถานที่ หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องให้ความร่วมมือเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นไปโดยสะดวก

(๔) วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าเดินทางของพยานบุคคลหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่คณะกรรมการแต่งตั้งเพื่อทำการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

มาตรา ๓๓ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการ อนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่คณะกรรมการแต่งตั้งเพื่อทำการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

#### หมวด ๔

#### บทกำหนดโทษ

มาตรา ๓๔ ผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานที่ถูกเรียกหรือถูกสั่งให้ส่งตามมาตรา ๓๒ (๒) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๕ ผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๓๒ (๓) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

#### บทเฉพาะกาล

มาตรา ๓๖ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้คณะกรรมการสรรหากรรมการเริ่มดำเนินการสรรหาเพื่อเลือกกรรมการตามมาตรา ๘

มาตรา ๓๗ ในกรณีที่มีการสรรหากรรมการในระหว่างที่ยังไม่มีประธานศาลปกครองสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และองค์การเอกชนตามมาตรา ๒๕ ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการตามมาตรา ๘ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด นายกสภานายความ อธิการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลแห่งละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแห่งละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสิบคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเอง กิจการละหนึ่งคนรวมเป็นสามคนเป็นกรรมการ และเลขาธิการวุฒิสภาเป็นเลขานุการ

หลักเกณฑ์และวิธีการขึ้นทะเบียนขององค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่ประธานวุฒิสภากำหนด

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๑๕๕ และมาตรา ๒๐๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสม รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไม่ว่าจะเป็นการเสนอแนะนโยบายต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี หรือการส่งเสริมการศึกษา การวิจัยความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนการจัดทำรายงานประจำปี โดยได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่อื่นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตลอดจนคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ สมควรดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



## ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔๘/๒๕๕๒

วันที่ ๓๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประธานวุฒิสภามีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๒ ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ

ปรากฏตามเอกสารที่ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๒ วุฒิสภาเห็นชอบเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒ และเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาจึงเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๕ คน มีหนังสือถึงประธานวุฒิสภาความว่า แม้ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... จะปรากฏคำปรารภว่าอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ก็ตาม แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยที่มาตรา ๗ (๓) (๖) กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ ประกอบกับมาตรา ๔๒ ที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสวนยางหรือแปลงเพาะพันธุ์ต้นยาง เพื่อตรวจสอบเนื้อที่สวนยาง

วิธีทำสวนยาง ตรวจสอบคุณภาพยาง ตลอดจนเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น เป็นการไม่สอดคล้องกับข้อยกเว้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง อีกทั้งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาตรา ๑๐ และมาตรา ๔๒ ยังขัดต่อเสรีภาพในการใช้ที่ดินของเกษตรกรเพื่อการดำรงชีพ การประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ย่อมเป็นการลิดรอนเสรีภาพของเกษตรกรผู้ทำสวนยาง ในการดำเนินการตามวิธีการของตน หรือเลือกพันธุ์ยางในการปลูก หรือในการทดลองวิจัยพัฒนาการปลูกยาง เพราะต้องปลูกยางพันธุ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หากเกษตรกรประสงค์จะปลูกยางหรือค้นคว้าวิธีการปลูกยางก็อาจถูกพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบได้ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๒ ไม่ได้ให้กระทำได้บังคับของมาตรา ๗ นอกจากนี้บทกำหนดโทษตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๑ ซึ่งลงโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประธานวุฒิสภาจึงส่งความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญอาศัยอำนาจตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ให้ผู้แทนจากกรมวิชาการเกษตร และสถาบันวิจัยยาง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มาให้ถ้อยคำเกี่ยวกับประเด็นตามคำร้อง ซึ่งสรุปความได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... มีหลักการและเหตุผลเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมยาง พุทธศักราช ๒๕๔๑ ที่ใช้มานานแล้ว ไม่เหมาะสมกับสภาพและความต้องการของตลาด เช่น ในด้านการผลิต การค้า การส่งออก การนำเข้า การควบคุมมาตรฐานการที่มาตรา ๗ (๓) (๖) ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดเขตทำสวนยางและวิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ได้ เนื่องจากประเทศไทยมีภูมิประเทศเหมาะสมในการปลูกยางได้ทุกภาค จึงมีการปลูกยางทั้งในเขตป่าสงวนและป่าอนุรักษ์คั้นน้ำ ทำให้เกิดปัญหาการรุกคืบป่าสงวน และป่าขาดความชุ่มชื้น เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าวจึงต้องให้มีการปลูกยางในเขตที่กำหนด ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของเกษตรกรเอง เพราะถ้าปลูกในเขตที่เหมาะสมจะได้ปริมาณน้ำอย่างมาก แต่ถ้าปลูกในเขตที่ไม่เหมาะสมจะได้ปริมาณน้ำอย่างน้อยไม่คุ้มกับต้นทุนการผลิต ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมในการปลูกยางแต่มีการปลูกจริงเพียงประมาณร้อยละ ๑๕ ของพื้นที่ ส่วนภาคใต้มีการปลูกยางจำนวนมาก แต่ถ้าปลูกในที่ลุ่มคั้นยางจะล้มและได้ผลผลิตไม่ดี ส่วนกรณีที่ให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศกำหนดวิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ได้ด้วย เพื่อแก้ไขปัญหาในเขตที่มีโรครากขาวระบาด จำเป็นต้องปลูกด้วยวิธีพิเศษ ทำให้ความเสียหายไม่ลุกลาม หรือในพื้นที่ลาดชันเชิงเขา หากใช้วิธีทำสวนยางแบบขั้นบันไดสามารถป้องกันน้ำป่าไหลมาปะทะได้ ที่สำคัญเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ

ของประเทศ หากปลูกยางในเขตทำสวนยางและใช้วิธีการปลูกยางที่เหมาะสมผลผลิตจะสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของตลาดโลกช่วยลดปัญหาการค้าขาดดุล เพราะผลผลิตล้นตลาดหรือต้นทุนการผลิตสูง ลดภาระการใช้เงินงบประมาณเพื่อแทรกแซงราคายาง การดำเนินการตามมาตรา ๗ (๓) (๖) จะไม่กระทบกระเทือนเกษตรกรผู้ทำสวนยางอยู่ก่อนหรือผู้อยู่นอกเขตที่กำหนดแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวและคำชี้แจงของผู้แทนกรมวิชาการเกษตร และสถาบันวิจัยยาง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. ความในมาตรา ๗ (๓) (๖) (ภายหลังปรับปรุงเลขมาตรา เป็นมาตรา ๖ (๓) (๖)) ที่ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ เป็นไปตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง หรือไม่

๒. ความในมาตรา ๑๐ (ภายหลังปรับปรุงเลขมาตรา เป็นมาตรา ๘) ที่ให้เกษตรกรต้องปลูกยางพันธุ์ดีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดว่าเหมาะสมที่จะปลูก และต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด เป็นการขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง หรือไม่

๓. ความในมาตรา ๔๒ (ภายหลังปรับปรุงเลขมาตรา เป็นมาตรา ๔๑) ที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบวิธีการทำสวนยางได้ เป็นการลิดรอนเสรีภาพทางวิชาการ และเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้อื่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

๔. บทกำหนดโทษในมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๗ (ภายหลังปรับปรุงเลขมาตรา เป็นมาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖) ซึ่งลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ และมาตรา ๔๒ (ภายหลังปรับปรุงเลขมาตรา เป็นมาตรา ๘ และมาตรา ๔๑) ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเพียงพอแก่การวินิจฉัยความเห็นตามประเด็นดังกล่าวแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดเขตทำสวนยางและวิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ได้ดังที่ปรากฏในมาตรา ๖ (๓) (๖) จะเป็นไปตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง หรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภชนาการ .... การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ .... การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม .... หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวาง

ไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน” เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลเป็นการคุ้มครองเกษตรกรผู้ทำสวนยาง โดยส่วนรวม เพื่อประโยชน์สำหรับควบคุมการผลิตหรือค้ายาง ในบางช่วงที่เกิดวิกฤตเมื่อราคายางตกต่ำ เพราะผลผลิตมากเกินไปหรือคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน จึงเป็นบทบัญญัติเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากยางเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ หากมีการผลิตไม่มีขอบเขตจะเกิดผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจ ทั้งการกำหนดเขตทำสวนยางก็เป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ อันจะเป็นประโยชน์โดยรวมทางด้านเศรษฐกิจของประเทศและยังป้องกันการบุกรุกป่าสวนได้อีกทางหนึ่ง ทั้งเป็นการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมด้วย ความในมาตรา ๖ (๓) (๖) จึงเป็นไปตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง

ประเด็นที่สอง การที่เกษตรกรต้องปลูกยางพันธุ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดว่าเหมาะสมและต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๕ จะเป็นการขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” นอกจากนี้ คำปรารภวรรคสองของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ซึ่งมีความว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” จึงเป็นการระบุไว้แล้วว่า มีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แม้จะถือว่าเป็นการขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ก็เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และมีได้เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” นอกจากนี้การที่รัฐมนตรีจะประกาศกำหนดเขตทำสวนยางหรือวิธีการทำสวนยางได้ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการก่อน ในส่วนของคณะกรรมการเองก็มีผู้แทนสถาบันเกษตรกรที่เป็นนิติบุคคล เจ้าของโรงทำยาง เจ้าของโรงงานผลิตภัณฑ์ยาง และผู้ค้ายางรวมอยู่ด้วย รัฐมนตรีมีอาจใช้อำนาจได้เองโดยลำพัง

ประเด็นที่สาม ตามมาตรา ๔๑ ซึ่งกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบวิธีการทำสวนยางได้เป็นการลิดรอนเสรีภาพทางวิชาการของบุคคลและเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้อื่นหรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ” รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” เนื่องจากความในมาตรา ๔๑ ไม่ได้ได้อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๖ (๓) (๖) และมาตรา ๘ ดังนั้น เกษตรกรที่ประสงค์จะปลูกยางหรือวิจัยพันธุ์ยางหรือค้นคว้าวิธีการปลูกยางเพื่อพัฒนาพันธุ์ยางจึงสามารถกระทำได้เพราะกฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องขออนุญาต ทั้งคำนิยาม “ทำสวนยาง” ก็มิได้มีความหมายรวมถึงการวิจัยการค้นคว้าเสรีภาพทางวิชาการดังกล่าวยังคงมีอยู่สมบูรณ์ ความในมาตรา ๔๑ จึงไม่เป็นการลิดรอนเสรีภาพทางวิชาการของบุคคลแต่อย่างใด ส่วนการให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสวนยางได้ เช่น เพื่อตรวจสอบเนื้อที่สวนยาง วิธีการทำสวนยาง ก็เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อความเหมาะสมกับสภาพและความต้องการในด้านการผลิต การค้า การควบคุมมาตรฐาน เป็นต้น อย่างไรก็ตามการที่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสวนยางได้ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินแต่ก็เป็นไปตามข้อยกเว้นในมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้จำกัดสิทธิในทรัพย์สินได้ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” พนักงานเจ้าหน้าที่เองก็กระทำได้ในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น เช่น เข้าไปได้ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือเข้าไปได้ในกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิด

ประเด็นที่สี่ บทกำหนดโทษมาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ ซึ่งเป็นบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๘ และมาตรา ๔๑ จะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่นั้น เห็นว่าแม้มาตรา ๘ และมาตรา ๔๑ จะมีข้อความเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่เมื่อเข้าข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง และมาตรา ๔๘ ที่ให้กระทำได้ บทกำหนดโทษจึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็นเพื่อให้บทบัญญัติมาตรา ๖ (๓) (๖) มาตรา ๘ และมาตรา ๔๑ มีผลบังคับใช้ได้จริง

โดยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... มาตรา ๖ (๓) (๖) มาตรา ๘ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

---

นายโกเมน ภัทรภิรมย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลโท จุล อติเรก	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายประเสริฐ นาสกุล	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เถลิมาดิษฐ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจินดา ขงสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ชีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอนันต์ เกตุวงศ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอิสสระ นิตินันท์ประกาศ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์  
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖๑/๒๕๕๕

วันที่ ๑๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลย กรณีพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลแพ่งส่งคำร้องของผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ในคดีหมายเลขคำที่ ๕๕๑/๒๕๕๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน เป็นโจทก์ฟ้อง นายปิยะบุตร วสุธาร ที่ ๑ และนางสาววิวิกา โชติรส หรือวสุธาร ที่ ๒ เป็นจำเลย ต่อศาลแพ่งในความผิดฐานตัวเงิน คำประกัน เป็นคดีหมายเลขคำที่ ๕๕๑/๒๕๕๓ ว่า จำเลยที่ ๑ เป็นลูกค้ำของ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกธนา จำกัด (มหาชน) โดยขอให้บริษัท ๑ สนับสนุนทางการเงินแก่จำเลยที่ ๑ ในรูปของการให้สินเชื่อประเภทออกตั๋วสัญญาใช้เงินเป็นหลักฐานให้แก่บริษัท ๑ ภายในวงเงินหมุนเวียนไม่เกิน ๑๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยการให้สินเชื่อดังกล่าว จำเลยที่ ๑ จะออกตั๋วสัญญาใช้เงินตามจำนวนเงินที่ได้รับไปจากบริษัท ๑ ให้ไว้เพื่อเป็นหลักฐานการรับเงินและเป็นสัญญาว่า จะชำระหนี้คืนให้แก่บริษัท ๑

ในวันที่ตัวสัญญาใช้เงินถึงกำหนดชำระหรือเมื่อทวงถาม ทั้งนี้ มีจำเลยที่ ๒ เข้าคำประกันการชำระหนี้ของจำเลยที่ ๑ โดยยอมรับผิดร่วมกับจำเลยที่ ๑ ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกธนา จำกัด (มหาชน) ระงับการดำเนินกิจการ และให้องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) นำทรัพย์สินของบริษัท ฯ ออกขายแล้วดำเนินการชำระบัญชีของบริษัท ฯ ตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ หลังจากนั้นโจทก์รับโอนสินทรัพย์ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกธนา จำกัด (มหาชน) จาก ปรส. มาเป็นของโจทก์โดยถูกต้องตามกฎหมาย และติดตามทวงถามจำเลยทั้งสองหลายครั้งแต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยทั้งสองเป็นคดีนี้ให้ชำระหนี้แก่โจทก์เป็นเงิน ๑๘,๗๕๗,๘๗๖.๗๔ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยร้อยละ ๑๕.๒๕ ต่อปี จากต้นเงิน ๑๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

จำเลยทั้งสองยื่นคำให้การ ขอมรับว่า โจทก์เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และได้รับหนังสือของโจทก์แจ้งการโอนสิทธิเรียกร้องจาก ปรส. และการทวงถามให้จำเลยชำระหนี้ นอกจากนั้นจำเลยให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์ และจำเลยยื่นคำร้องและคำร้องแก้ไขเพิ่มเติมต่อศาลแพ่งเพื่อให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ สรุปว่า อำนาจของ ปรส. ตามพระราชกำหนดทั้งสองฉบับตามมาตรา ๗ (๑) (๓) มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรี ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เพราะเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นเจ้าของกิจการโดยแท้จริง ในการที่จะครอบงำ ดูแล และจัดการบริษัท โดยการประกอบกิจการผ่านขบวนการแต่งตั้งผู้แทน คือ กรรมการหรือคณะกรรมการให้เข้าดำเนินการของบริษัท ซึ่งการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า จะกระทำมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และไม่อาจกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นๆ ได้ โดยการที่จะออกกฎหมายมาบังคับจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย แต่พระราชกำหนดทั้งสองฉบับมิได้กระทำการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ มาก่อน จึงขอให้ศาลรอกการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและสงคำโต้แย้งเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัย

โจทก์ยื่นคำแถลงคัดค้านการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย สรุปว่า จำเลยยื่นคำร้องดังกล่าว เข้ามาในคดีนี้ก็เพื่อประวิงคดีให้ล่าช้า โดยไม่มีความจำเป็นและโจทก์เห็นว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบ สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อแก้ไขระบบ สถาบันการเงินและเป็นการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศที่ประสบปัญหาอยู่ในขณะนั้นหากรัฐบาล ไม่ดำเนินการแก้ไขจะมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจโดยรวม แม้รัฐธรรมนูญจะห้ามไม่ให้จำกัดสิทธิ เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม แต่กฎหมายก็มุ่งประสงค์ เฉพาะการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพที่สุจริตและไม่มีผลกระทบต่อส่วนรวมของประเทศเท่านั้น หากมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวมและความมั่นคงของประเทศแล้ว กฎหมายก็เปิดโอกาสให้รัฐเข้ามา แก้ไขได้ โดยเปิดโอกาสให้รัฐออกกฎหมายมาบังคับใช้ได้ทันทีเพื่อทันต่อเหตุการณ์ เพื่อป้องกันความเสียหาย ที่จะเกิดต่อประเทศชาติโดยรวมได้ ซึ่งพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ การเงินการคลังของประเทศ รัฐธรรมนูญจึงเปิดโอกาสให้รัฐกระทำได้ เมื่อกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านกระบวนการ ทางนิติบัญญัติของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว จึงมีผลบังคับใช้โดยถูกต้อง

ศาลแพ่งพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ประเด็นข้อโต้แย้งตามคำร้องของจำเลยทั้งสองศาลรัฐธรรมนูญ ยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยไว้ จึงให้งดพิจารณาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำร้องของจำเลยทั้งสอง คำคัดค้าน ของโจทก์ และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้อง พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอกการพิจารณาพิพากษา คดีไว้ชั่วคราว และสงความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องได้ระบุมাত্রาของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ๑ ที่ได้แย้งว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ อีกทั้งมาตราดังกล่าวของพระราช กำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ๑ ที่จำเลยกล่าวอ้างนั้นเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้

บังคับแก่คดี และในขณะที่ยื่นคำร้องยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรานั้นๆ กรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญได้

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ ไว้แล้วว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยซ้ำอีก

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยคงมีเพียงว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๑๑ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน” ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงการคลัง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน เป็นกรรมการ และเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน

มิให้นำมาตรา ๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คณะกรรมการองค์การเห็นว่า บริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการใดไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินงานได้ ให้รายงานรัฐมนตรีทราบ และให้คณะกรรมการองค์การมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคน มีอำนาจเข้าดำเนินการแทนบริษัทนั้นได้ทุกประการและทำการชำระบัญชีบริษัท กับให้ประธานกรรมการเป็นผู้แทนของบริษัทนั้นโดยให้ถือว่าเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เลขาธิการแจ้งเป็นหนังสือให้บริษัทนั้นทราบ และให้กรรมการของบริษัทนั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ โดยให้ถือว่าเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น และให้ปิดประกาศการแต่งตั้งคณะกรรมการไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานของบริษัทนั้น กับทั้งให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและในหนังสือพิมพ์รายวันอย่างน้อยหนึ่งฉบับ

ประธานกรรมการอาจมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนหรือบุคคลอื่นใดปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งแทนบริษัทนั้นหรือคณะกรรมการได้

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง การใดที่บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบริษัทจำกัด หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้เป็นของที่ประชุมใหญ่ ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรี

การขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีของบริษัทนั้นให้เปิดประมูลโดยเปิดเผย หรือแข่งขันราคาตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด และให้องค์การได้รับค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละหนึ่งของราคาที่ขายได้

การชำระบัญชีของบริษัท ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี และการใดที่เป็นอำนาจและหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรี

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๑๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีคณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (คณะกรรมการ ปรส.) องค์ประกอบของคณะกรรมการและการแต่งตั้งกรรมการ ไม่ได้เป็นเรื่องของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตาม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และไม่ได้เกี่ยวกับเสรีภาพหรือการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๑๑ จึงไม่ได้มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ แต่อย่างใด

ส่วนพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ปรส. ในการแต่งตั้งคณะกรรมการเข้าดำเนินการแทนบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการที่ไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินการ โดยให้คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งมีอำนาจเข้าดำเนินการแทนบริษัทนั้นได้ทุกประการและทำการชำระบัญชีบริษัท กับให้ประธานกรรมการเป็นผู้แทนของบริษัทนั้น โดยให้ถือว่าเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว ให้กรรมการของบริษัทนั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งหมด โดยให้ถือว่าเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น กำหนดให้ประธานกรรมการมอบหมายให้กรรมการหรือบุคคลอื่นปฏิบัติการแทนบริษัทหรือคณะกรรมการได้ และในการดำเนินงานของคณะกรรมการ นั้น การใดที่บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบริษัทจำกัด หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด กำหนดอำนาจหน้าที่ให้เป็นของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังได้กำหนดวิธีการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชี และในการชำระบัญชีให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี และการใดที่เป็นอำนาจและหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรี

บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๓๐ ดังกล่าว จึงเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของบริษัท โดยมีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการดำเนินการของบริษัททั้งโดยคณะกรรมการของบริษัทและผู้ถือหุ้นของบริษัท เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง และเป็นเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง นั้น การจำกัดเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มีเหตุผลในการตราเนื่องจากมีความจำเป็นจะต้องแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินและฟื้นฟูสถานะการดำเนินการของสถาบันการเงินบางแห่งที่ประสบปัญหา ไม่สามารถดำเนินกิจการไปได้ตามปกติ และคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินเพื่อเรียกความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินกลับคืนมา สมควรกำหนดมาตรการในลักษณะ

ของการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอย่างเป็นระบบตามแนวทางสากล และจัดตั้งองค์การของรัฐขึ้น เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินมาตรการดังกล่าว เพื่อแก้ไขฟื้นฟูฐานะของสถาบันการเงิน ตลอดจนช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงิน และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ดังนั้น ถึงแม้ว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๓๐ จะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๕๐ วรรคสอง ก็ได้บัญญัติเงื่อนไขของการจำกัดเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่งไว้ว่า หากจะจำกัดเสรีภาพดังกล่าว ต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ... ฯลฯ ซึ่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ก็เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง กำหนดไว้ โดยเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเนื่องจากมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นบทบัญญัติที่ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคล เพราะบริษัทเหล่านั้นได้ถูกสั่งให้ระงับการดำเนินกิจการแล้วโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและมิอาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินกิจการได้ ซึ่งการดำเนินการต่อไปของบริษัทเหล่านั้น ก็คือ ต้องมีการชำระบัญชี ซึ่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่ให้คณะกรรมการ ปรส. มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดำเนินการแทนบริษัทจนถึงมีการชำระบัญชีจนเสร็จสิ้น จึงเป็นบทบัญญัติที่ใช้อยู่บังคับในขั้นตอนหลังจากเมื่อบริษัทถูกสั่งให้ระงับการดำเนินกิจการและไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินกิจการได้แล้ว อีกทั้งมาตรา ๓๐ นั้น มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ โดยคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๓๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐

พลโท จุต อติเรก	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติหน้าที่ ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายกระมล ทองธรรมชาติ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจิระ บุญพจนสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เถลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายผั่น จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายศักดิ์ เตชะชาลาญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจิต บุญบงการ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ธีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอนันต์ เกตุวงศ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอมร รักษาสัตย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์  
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๖/๒๕๔๖

วันที่ ๑๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๖

เรื่อง ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ (จำสืบเอก สรวุฒิ ธาราธร) เพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ หรือไม่

ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของจำสืบเอก สรวุฒิ ธาราธร ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลยที่ ๑ ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ. ๔๗๑๗/๒๕๔๓ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่าพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด กองคดียาเสพติด กอง ๓ เป็นโจทก์ฟ้องจำสืบเอก สรวุฒิ ธาราธร ที่ ๑ ผู้ร้อง นายก้องเกียรติ เจียรนนท์ ที่ ๒ นางกนกวรรณ ธาราธร ที่ ๓ และพลทหารธง โหมงอ่วม ที่ ๔ เป็นจำเลยต่อศาลอาญาในฐานความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยร่วมกันผลิตและมีวัตถุประสงค์ในประเภทที่ ๒ (เมทแอมเฟตามีน) ไว้ในความครอบครองเพื่อขายโดยไม่ได้รับอนุญาตและเกินปริมาณที่รัฐมนตรีกำหนด ระหว่างการพิจารณาของศาลอาญา จำเลยที่ ๒ ถึงแก่ความตาย สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับ ศาลจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ศาลอาญาพิพากษา เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ ว่า ผู้ร้องและจำเลยที่ ๔ มีความผิดตามพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ (๗ ทวิ) มาตรา ๑๓ ทวิวรรคหนึ่ง มาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง มาตรา ๘๕ มาตรา ๑๐๖ ทวิ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ การกระทำของผู้ร้องและจำเลยที่ ๔ เป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ซึ่งมีอัตราโทษเท่ากัน ให้ลงโทษฐานผลิตวัตถุออกฤทธิ์ในประเภท ๒ ผู้ร้องและจำเลยที่ ๔ เป็นข้าราชการ กระทำ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิด ตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ จำคุก ๔๕ ปี คำรับสารภาพของผู้ร้องและจำเลยที่ ๔ ในชั้นจับกุมและชั้นสอบสวน เป็นประโยชน์แก่ การพิจารณาอยู่บ้าง มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้หนึ่งในสามตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ จำคุกผู้ร้องและจำเลยที่ ๔ คนละ ๓๐ ปี ยกฟ้องจำเลยที่ ๓ ริบเมทแอมเฟตามีนของกลางให้แก่ กระทรวงสาธารณสุข

ผู้ร้องและจำเลยที่ ๔ อุทธรณ์คำพิพากษาศาลอาญาว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ที่ให้เพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่เป็นข้าราชการ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ” เพราะผู้ร้องและจำเลยที่ ๔ แม้จะเป็นข้าราชการทหาร แต่ก็มีสิทธิเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ หากจะต้องรับโทษก็ควรได้รับโทษเท่าบุคคลทั่วไป ส่วนจำเลยที่ ๔ เป็นเพียงพลทหารถูกเรียกเข้าประจำการตามกฎหมายเพียง ๒ ปี ไม่ใช่ข้าราชการประจำ ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ จำเลยที่ ๔ จึงไม่อยู่ในบทบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ศาลอุทธรณ์พิพากษา เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๓ ว่า ผู้ร้องและจำเลยที่ ๔ เป็นข้าราชการทหาร กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด พิพากษายืน

ผู้ร้องฎีกาว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ที่ให้เพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดที่เป็นข้าราชการ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ ไม่สามารถนำมาเพิ่มโทษผู้ร้องซึ่งเป็นข้าราชการทหารได้

ศาลฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลอุทธรณ์ยกบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ มาใช้เป็นหลักในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี ผู้ร้องฎีกาโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ ใช้บังคับไม่ได้ ศาลฎีกาเห็นว่า ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีนี้จำต้องใช้บทบัญญัติดังกล่าววินิจฉัยคดี จึงเป็นกรณีที่มิข้อโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องผ่านสำนักงานศาลยุติธรรมไปตามทางการ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า เมื่อศาลฎีกาขอให้สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งดังกล่าวตามทางการอันเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ”

พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “กรรมการหรืออนุกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด เจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาลหรือสภาท้องถิ่นอื่น ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจผู้ใด กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือกระทำความผิดตามมาตรา ๔๒ ต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น”

ผู้ร้องเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ กำหนดอัตราโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่เป็นข้าราชการให้ต้อง

ระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ซึ่งแตกต่างไปจากบุคคลทั่วไป และมีใช้เป็นเรื่องในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ เป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรอง และกำหนดขอบเขตการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ว่า บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่อาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้แตกต่างไปจากบุคคลทั่วไปได้ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ

ส่วนพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น มีเหตุผลในการประกาศใช้ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า “เพื่อให้การปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าวขึ้นโดยเฉพาะ” ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการกำหนดมาตรการต่างๆ ไว้หลายประการ เพื่อการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยกำหนดบทนิยามให้ “ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด” หมายความว่า “การผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายซึ่งยาเสพติด และให้หมายความรวมถึง การสมคบ สนับสนุน ช่วยเหลือ หรือพยายามกระทำความผิดดังกล่าวด้วย” ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นการกระทำความผิดที่ล้วนเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมทั้งสิ้น และกำหนดโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดดังกล่าวไว้หนักกว่าปกติ ทั้งในส่วนของบุคคลทั่วไป สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น มาตรา ๗ บัญญัติว่า “ผู้ใดพยายามกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น เช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดสำเร็จ” พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดอัตราโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด เจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาลหรือสภาท้องถิ่นอื่น ตลอดถึงบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ ซึ่งได้แก่บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐสูงกว่าบุคคลทั่วไป ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ ที่บัญญัติว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้...” ซึ่งโทษตามกฎหมายจะต้องเหมาะสม

กับความผิดและได้สัดส่วนกับสถานะ ความรู้ผิดชอบของผู้กระทำความผิด และผลกระทบต่อสังคม การที่พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ กำหนดอัตราโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐแตกต่างไปจาก บุคคลทั่วไป เป็นแต่เพียงความแตกต่างในอัตราโทษสำหรับผู้กระทำความผิดเท่านั้น มิใช่เป็นความ แตกต่างในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ กับพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ จึงเป็นคนละเรื่องไม่เกี่ยวข้องกัน ไม่มีกรณีที่จะขัดหรือแย้งกันได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติ มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ไม่ขัดหรือ แแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔

นายกระมล ทองธรรมชาติ	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายจิระ บุญพจนสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เฉลิมวิชัย	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายผัน จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมานิต วิทยาเต็ม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายศักดิ์ เตหาชาญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

---

นายสุจิต บุญบงการ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุธี สุทธิสมบูรณ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ชีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



คำวินิจฉัยที่ ๒ - ๔/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๗/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๓๑/๒๕๕๕

## ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

## ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อ  
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๓ หรือไม่

ศาลจังหวัดสุโขทัยและศาลจังหวัดปทุมธานีส่งคำโต้แย้งของจำเลยรวม ๓ คำร้อง เพื่อขอให้  
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑  
ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๕๕) พนักงานอัยการจังหวัดสุโขทัย เป็นโจทก์ฟ้อง  
นายจรัส สุวรรณหาญ เป็นจำเลยในคดีอาญาต่อศาลจังหวัดสุโขทัย เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๙๒/๒๕๕๓  
ขอให้ศาลลงโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๓

จำเลยให้การปฏิเสธและโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑  
มาตรา ๓ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ และ  
มาตรา ๔๓ เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๓ และมาตรา ๓๒ มีลักษณะเป็นการห้ามโฆษณาเครื่องดื่ม  
แอลกอฮอล์โดยเด็ดขาด ถือเป็นกำกวมเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคล  
ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง ให้การรับรองไว้ และมีใช้กรณีเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคง

ของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือ ขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคสอง แต่อย่างไร อีกทั้งเป็นการจำกัดหรือปิดกั้นเสรีภาพในการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมอันเป็นการกระทบกระเทือน สาระสำคัญแห่งเสรีภาพเกินความจำเป็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติ ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ วรรคสาม กลับสนับสนุนผู้ประกอบการ หรือประกอบอาชีพในต่างประเทศในการทำโฆษณาได้อย่างกว้างขวางถือเป็นกฎหมายที่สนับสนุน การผูกขาดก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน จึงเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๙ ศาลจังหวัดสุโขทัยเห็นว่ายังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับบทบัญญัติดังกล่าว จึงให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๗/๒๕๕๔) พนักงานอัยการจังหวัดสุโขทัย เป็นโจทก์ ฟ้อง นางประทุม เพ็ชรมี เป็นจำเลยในคดีอาญาต่อศาลจังหวัดสุโขทัย เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๑๑/๒๕๕๓ ขอให้ศาลลงโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๓

จำเลยให้การปฏิเสธและโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ และ มาตรา ๔๓ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง ให้การรับรองไว้ และมีใช้กรณีเฉพาะเพื่อการที่ระบุไว้ใน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคสอง แต่อย่างไร จึงเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๙ ศาลจังหวัดสุโขทัยเห็นว่ายังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับบทบัญญัติดังกล่าว จึงให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

คำร้องที่สาม (เรื่องพิจารณาที่ ๓๑/๒๕๕๔) พนักงานอัยการจังหวัดปทุมธานี เป็นโจทก์ ฟ้อง นายดำรงศักดิ์ มังกรทองสกุล เป็นจำเลยในคดีอาญาต่อศาลจังหวัดปทุมธานี เป็นคดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๗๙/๒๕๕๔ ขอให้ศาลลงโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๓ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓

จำเลยให้การปฏิเสธและโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๓ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง ให้การรับรองไว้ และมีใช้กรณีเพื่อการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคสอง นอกจากนี้ยังเป็นบทบัญญัติที่มีโทษทางอาญามีผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สิน ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ตามมาตรา ๓๙ โดยกฎหมายอาญาจะต้องบัญญัติให้มีความแน่นอนชัดเจนแต่พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจน เนื่องจากไม่มีการบัญญัติหรือให้คำนิยามไว้อย่างชัดเจนว่าการโฆษณาเครื่องตีมแอลกอฮอล์หรือแสดงชื่อหรือเครื่องหมายของเครื่องตีมแอลกอฮอล์ลักษณะเช่นใดเป็นการอวดอ้างสรรพคุณลักษณะเช่นใดเป็นการชักจูงใจให้ผู้อื่นตีมโดยตรง หรือลักษณะเช่นใดเป็นการชักจูงใจให้ผู้อื่นตีมโดยอ้อม ซึ่งทำให้การบังคับใช้กฎหมายมาตราดังกล่าว อาจกระทบกระเทือนต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สิน จึงเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๙ ศาลจังหวัดปทุมธานีเห็นว่ายังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสามคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ตามคำร้องทั้งสามคำร้องมีประเด็นโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๓ หรือไม่ และยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) จึงมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสามคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยให้รวมพิจารณาและวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ เป็นบทนิยามซึ่งเป็นการอธิบายความหมายของคำที่ใช้ในพระราชบัญญัตินี้ เช่น โฆษณา หมายความว่า การกระทำไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ให้ประชาชนเห็น ได้ยินหรือทราบข้อความเพื่อประโยชน์ในทางการค้า และให้หมายความรวมถึงการสื่อสารการตลาด และคำว่า การสื่อสารการตลาด หมายความว่า การกระทำ กิจกรรมในรูปแบบต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขายสินค้า บริการหรือภาพลักษณ์การประชาสัมพันธ์ การเผยแพร่ข่าวสาร การส่งเสริมการขาย การแสดงสินค้า การจัดหรือสนับสนุนให้มีการจัดกิจกรรมพิเศษ และการตลาดแบบตรง เป็นต้น ซึ่งโดยล้าพั้งเนื้อหาของบทบัญญัติเกี่ยวกับบทนิยามนี้ไม่มีกรณีที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใดได้

ส่วนพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๓ นั้น เป็นบทบัญญัติ ในหมวด ๗ ว่าด้วยบทกำหนดโทษ โดยมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และวรรคสอง บัญญัติว่า นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฝ่าฝืนยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินห้าหมื่นบาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ซึ่งโดยเนื้อหาของบทบัญญัติเกี่ยวกับบทกำหนดโทษนี้ ไม่มีกรณีที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใดเช่นกัน

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๙ และ มาตรา ๔๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ ว่าด้วยบททั่วไป ซึ่งบัญญัติว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ บทบัญญัติมาตรานี้ของรัฐธรรมนูญมิได้ บัญญัติรับรองสิทธิหรือเสรีภาพในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ เพียงแต่กำหนดสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุด ของรัฐธรรมนูญไว้เท่านั้น ไม่อาจจะมิบบทบัญญัติของกฎหมายใดมาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ได้

สำหรับประเด็นพิจารณาว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้

อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ วรรคสอง บัญญัติว่า ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และวรรคสาม บัญญัติว่า ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ แต่ตามคำร้อง ผู้ร้องโต้แย้งเพียงว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ เป็นบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายมาตราดังกล่าวอาจกระทบกระเทือนต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สิน ซึ่งเป็นการโต้แย้งที่ไม่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

คงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเพียงว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองและรับรองว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น ทั้งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้ โดยกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ เป็นบทบัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางการแข่งขัน

สำหรับพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ และช่วยสร้างเสริมสุขภาพของประชาชน โดยให้ตระหนักถึงพิษภัยของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ว่าจะก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพเป็นต้นเหตุให้เกิดโรคต่าง ๆ อันเป็นอันตรายต่อชีวิตและร่างกายของผู้ตี้ม ทั้งอาจเป็นสาเหตุให้เกิดการทะเลาะวิวาทหรือก่ออาชญากรรม เป็นปัญหาแก่ครอบครัว และก่อให้เกิดอุบัติเหตุ ซึ่งมีผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ รวมทั้งกำหนดมาตรการในการป้องกันเด็กและเยาวชนมิให้เข้าถึงเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ได้โดยง่าย อันเนื่องมาจากอิทธิพลการโฆษณาเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อพฤติกรรม การบริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ของเด็กและเยาวชน พระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับมาตรการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ โดยมีมาตรการในการควบคุม ได้แก่ การให้ผู้ผลิตหรือนำเข้าเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ต้องจัดให้มีบรรจุภัณฑ์ ฉลาก พร้อมทั้งข้อความคำเตือนสำหรับเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ที่ผลิตหรือนำเข้าตามมาตรา ๒๖ หรือการห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณที่กำหนดตามมาตรา ๒๗ เช่น วัดหรือสถานที่สำหรับปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา สถานพยาบาล และร้านขายยา เป็นต้น หรือการกำหนดวัน หรือเวลาห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ตามมาตรา ๒๘ หรือการห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แก่บุคคลที่อายุต่ำกว่ายี่สิบปี หรือบุคคลที่มีอาการเมินเมาจนครองสติไม่ได้ตามมาตรา ๒๙ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาเครื่องตี้มแอลกอฮอล์หรือแสดงชื่อหรือเครื่องหมายของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์อันเป็นการอวดอ้างสรรพคุณหรือชักจูงใจให้ผู้อื่นตี้มโดยตรงหรือโดยอ้อม และวรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า การโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ใด ๆ โดยผู้ผลิตเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ทุกประเภทให้กระทำได้เฉพาะการให้ข้อมูลข่าวสาร และความรู้เชิงสร้างสรรค์สังคม โดยไม่มีการปรากฏภาพของสินค้าหรือบรรจุภัณฑ์ของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์นั้น เว้นแต่เป็นการปรากฏของภาพสัญลักษณ์ของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์หรือสัญลักษณ์ของบริษัทผู้ผลิตเครื่องตี้มแอลกอฮอล์นั้นเท่านั้น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ โดยการโฆษณาเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ให้กระทำได้ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ด้วยเหตุที่อิทธิพลจากการโฆษณาเครื่องตี้มแอลกอฮอล์มีผลกระทบโดยตรงต่อพฤติกรรมการบริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ของประชาชน แม้ว่าการห้ามโฆษณาเครื่องตี้มแอลกอฮอล์หรือการแสดงชื่อหรือเครื่องหมายของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์

อันเป็นการอวดอ้างสรรพคุณหรือชักจูงใจให้ผู้อื่นตีความว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม จะมีผลกระทบต่อการขาย เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของผู้ประกอบอาชีพดังกล่าว ซึ่งหากฝ่าฝืนมีความผิดและมีโทษทางอาญาอันเป็น บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพอยู่บางส่วนก็ตาม แต่ก็เป็น การจำกัดเสรีภาพ ภายในขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคสอง ให้อำนาจกระทำได้เพื่อประโยชน์ในการรักษา ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ และเป็นการคุ้มครอง ผู้บริโภค นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพเพียงเท่าที่จำเป็น เนื่องจากมิได้ ห้ามการโฆษณาโดยเด็ดขาด หากการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นการให้ข้อมูลข่าวสาร และความรู้ เชิงสร้างสรรค์ย่อมสามารถกระทำได้ นอกจากนี้บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญ แห่งเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคลแต่อย่างใด โดยมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป กับบุคคลที่ขายสินค้าประเภทนั้น และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง อันเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ส่วนพระราชบัญญัติควบคุม เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและ วรรคสอง มิให้ใช้บังคับกับการโฆษณาที่มีต้นกำเนิดนอกราชอาณาจักร นั้น เป็นบทบัญญัติที่มีให้ใช้บังคับ กับการโฆษณาที่มีต้นกำเนิดนอกราชอาณาจักรอันเนื่องมาจากการถ่ายทอดสดผ่านดาวเทียมมาจาก ต่างประเทศ ซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุม และการโฆษณานั้นย่อมสิ้นสุดไปพร้อมกับการถ่ายทอดสด รายการนั้น ๆ มิได้ปรากฏให้เห็นอยู่ตลอดไปเหมือนดังเช่นการโฆษณาที่มีต้นกำเนิดภายในราชอาณาจักร ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ จึงไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๓

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๓

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายเจริญ ภัคดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

---

นายจรูญ อินทจาร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายเฉลิมพล เอกอุรุ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายชัย ชลวร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายนุรักษ์ มาประณีต	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายบุญส่ง กุลบุปผา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุพจน์ ไข่มุกด์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ – สกุล	นางสาววิลาวรรณ ร่ำริน
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมวิธีการ 3
วุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ชื่อหน่วยงาน	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สถานที่ติดต่อ	597/2 นครไชยศรีหรือพาร์ตเมนต์ ดุสิต กทม. 10300
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน 0 – 2244 – 2599 มือถือ 093 – 249 - 3539
E – mail	jalumyai9@gmail.com